

TUSSEN IDEAAL EN WERKELIJKHEID

Een empirische studie naar de strafrechtelijke
aanpak van organisatiecriminaliteit in
Nederland

Joep Beckers

Tussen ideaal en werkelijkheid

Een empirische studie naar de strafrechtelijke
aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland

Between Ideal and Reality

An empirical study of the criminal justice approach to organisational criminality in the Netherlands

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op

vrijdag 13 januari 2016 om 09.30 uur

door

Joep Johannes Hubertus Beckers
geboren te Venlo

Promotiecommissie

Promotoren: prof.dr. H.G. van de Bunt
prof.dr. J.G. van Erp

Overige leden: prof.dr. W. Huisman
prof.mr. F.G.H. Kristen
prof.mr.dr. P.A.M. Verrest

DANKWOORD

„Eigentlich weiß man nur, wenn man wenig weiß. Mit dem Wissen wächst der Zweifel.“ (Johann Wolfgang von Goethe, 1826)

Toen ik solliciteerde bij mijn huidige werkgever, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), werd me gevraagd wat ik na jaren van onderzoek nu eigenlijk vind van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Ik viel even stil. Een viertal ogen keek me verwachtingsvol aan. “In alle eerlijkheid”, zei ik, “ik weet niet zo goed wat ik daarvan vind. Mede daarom wil ik hier komen werken”. Deze reactie kon aanvankelijk op teleurstelling rekenen. En vooral verbazing. Maar wat ik bedoelde was dat het makkelijk oordelen is wanneer je relatief weinig weet van een bepaald onderwerp. Naarmate de kennis toeneemt, wordt het oordelen moeilijker. Kennis zaait twijfel. Mijn onderzoek had mij geleerd dat de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit soms buitengewoon complex is. De dilemma’s zijn talrijk. Tijdens mijn promotietraject heb ik me meermaals afgevraagd wat ik zelf zou doen als ik in de schoenen van een officier van justitie zou staan. De ‘voors’ en ‘tegens’ van iedere keuze stapelden zich op naarmate het onderzoek vorderde. Ik wist het dus niet, of eigenlijk: steeds minder. De toegenomen twijfel maakte een overstap naar ‘de praktijk’ alsmaar aantrekkelijker. Ik ben de NZa dan ook zeer dankbaar dat men mij deelgenoot heeft willen maken van de dilemma’s die het toezicht en de handhaving zo ingewikkeld, maar weet ik nu, ook zo uitdagend en dynamisch maken.

Uiteraard ben ik nog veel meer dank verschuldigd. Allereerst aan de Justitiële Informatiedienst (JustID) en het Functioneel Parket (FP). De JustID voor het verstrekken van de justitiële gegevens waarop ik een groot deel van mijn onderzoek heb gebaseerd. Het FP voor het ‘kijkje in de keuken’ met behulp waarvan ik deze gegevens heb kunnen duiden. Ook de officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers, advocaten en wetenschappers die ik heb mogen interviewen, ben ik erkentelijk. Hun verhalen brachten de praktijk tot leven. Aan hen heb ik mijn twijfels te danken.

Veel dank gaat ook uit naar mijn promotoren, Henk van de Bunt en Judith van Erp. Henk, al als student had ik veel bewondering voor jouw brede maar ook diepgaande kennis van de criminologie. Dat ik van deze kennis ook als promovendus heb mogen profiteren, beschouw ik als een groot voorrecht. Het einde van jouw imposante carrière nadert. Voor de Nederlandse criminologie betekent dit een grote aderlating. Voor jou hopelijk een periode van welverdiende rust. Geniet ervan, Henk. Onze gesprekken over bijvoorbeeld

Olivier-B.-Bommel-achtig taalgebruik zal ik blijvend koesteren. Judith, in mijn, maar ook in veel andere ogen ben jij juist een van de nieuwe sterren aan het criminologisch firmament. Het door jou vorig jaar aanvaarde hooglerarschap bevestigt dit. Jouw enthousiasme, scherpe blik en constructieve feedback hebben mij en daarmee ook dit proefschrift flink vooruitgeholpen. Heel veel dank daarvoor.

De leden van de leescommissie, Wim Huisman, François Kristen en Pieter Verrest, wil ik bedanken voor het beoordelen van het manuscript en het geduld nadien.

Dank ben ik ook verschuldigd aan mijn voormalige collega's van de Erasmus Universiteit. Mede dankzij jullie heb ik mijn tijd in Rotterdam als zeer leerzaam, maar vooral ook plezierig ervaren. Robby Roks, Clarissa Meerts en Karin van Wingerde wil ik in het bijzonder noemen. Robby, onze gesprekken over wetenschap, onderwijs, sport, eten, drinken, kortom over 'het leven', zijn stuk voor stuk dierbare herinneringen. Ik had mij geen betere kamergenoot kunnen wensen. Ik hoop dat we onze vriendschap tot in lengte van dagen kunnen voortzetten. Clarissa, tegen jou zou ik willen zeggen: de eindstreep is in zicht. Echt waar. Nog even en je kunt je dr. Meerts noemen. Ik kijk uit naar die dag. Als iemand die titel verdient, ben jij het. Karin, ook jou ben ik dankbaar voor de prettige gesprekken. Met jouw tomeloze inzet ben jij een belangrijke inspiratiebron voor mij.

Ook de studenten die ik in mijn jaren aan de EUR heb meegemaakt, verdienen in dit licht vermelding. Na 'eenzame' onderzoeksperioden bleken jullie telkens de juiste remedie. Ik heb veel van jullie geleerd. Hoe je complexe materie begrijpelijk kunt uitleggen. Hoe je het verbeeldingsvermogen effectief kunt aanspreken. En bovenal hoe ogenschijnlijk lastige kwesties uiteindelijk kunnen worden gerelativeerd. Het contact met jullie heb ik daarom altijd zeer gewaardeerd. In het kader van het onderwijs, maar bijvoorbeeld ook tijdens studiereizen en bijeenkomsten van onze criminologische leesclub.

Van de werkvloer naar het familiefront. Jan en Paulina, formeel zijn jullie wellicht nog geen familie. Gevoelsmatig is dat wel zo. Dank voor de ondersteuning die wij op allerlei terreinen van jullie mogen ontvangen. Ook mijn broertje Geert ben ik dankbaar. Geert, jij laat zien hoe belangrijk het is om dat te doen wat je echt leuk vindt. Ik ben trots op je. Trots ben ik ook op mijn ouders. Pap en mam, waar moet ik beginnen? Jullie weten: het tonen van emotie gaat mij lang niet altijd gemakkelijk af. Desalniettemin hoop ik van harte dat jullie eveneens weten dat ik jullie onvoorwaardelijke liefde enorm op prijs stel. En dat die liefde geheel wederzijds is.

Dichter bij huis: allerliefste Charlotte, mensen vragen mij wel eens wat het mooiste is dat ik aan dit promotietraject heb overgehouden. Het aantal opties is niet gering: de opgedane kennis en inzichten, de getrokken levenslessen, de gesloten vriendschappen. Maar het allermooiste? Dat ben jij. De dag waarop ik mijn onderzoek moest presenteren, jij in de zaal zat en wij elkaar voor het eerst ontmoetten, herinner ik mij als de dag van gisteren. Sindsdien is het snel gegaan. Ik hoop jou voor altijd aan mijn zijde te mogen hebben. Met in ons midden onze prachtige zoon. Julius, de wereld ligt aan jouw voeten. Dat je nog heel veel mag twijfelen.

Inhoudsopgave

Dankwoord	v
1. De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Maatschappelijke relevantie	4
1.2.1. <i>Schade van organisatiecriminaliteit</i>	5
1.2.2. <i>Toegenomen belangstelling en afgenomen morele ambivalentie</i>	7
1.2.3. <i>De opkomst van alternatieve afdoeningswijzen</i>	8
1.3. Wetenschappelijke relevantie	10
1.4. Doel- en vraagstelling	11
1.5. Uitwerking van de onderzoeksvragen	12
1.5.1. <i>Het 'wat': aard en omvang van strafrechtelijk geregistreerde organisatiecriminaliteit</i>	13
1.5.2. <i>Het 'hoe': strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit</i>	18
1.5.3. <i>Het 'waarom': strafrechtelijke omstandigheden en overwegingen</i>	18
1.6. Opbouw van dit boek	19
2. Organisatiecriminaliteit en het strafrecht	22
2.1. Inleiding	22
2.2. Het 'wat': strafrechtelijk geregistreerde organisatiecriminaliteit	23
2.2.1. <i>Alleen strafrecht: Sutherland vs. Tappan</i>	23
2.2.2. <i>Het strafrechtelijk 'aandeel'</i>	24
2.2.3. <i>De delicten</i>	27
2.2.4. <i>De delinquenten</i>	29
2.2.5. <i>Conclusie ten aanzien van strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit</i>	33
2.3. Het 'hoe': strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit	33
2.3.1. <i>Afdoeningsmodaliteiten</i>	33
2.3.2. <i>Sanctiehoogtes</i>	34
2.3.3. <i>Conclusie ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit</i>	36
2.4. Het 'waarom': omstandigheden en overwegingen in de strafrechtelijke afdoeningspraktijk	37
2.4.1. <i>Kenmerken van de overtreding en overtreder</i>	38
2.4.2. <i>Persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver</i>	41
2.4.3. <i>Interacties tussen de handhaver en de overtreder</i>	45
2.4.4. <i>Organisatorische setting</i>	46
2.4.5. <i>Sociale, economische en politieke omgeving</i>	48
2.4.6. <i>Conclusie ten aanzien van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit</i>	49
2.5. Conclusie	52
3. Het beleidsmatig ideaal: strafrecht als optimum remedium	53
3.1. Inleiding	53
3.2. Strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit	54
3.2.1. <i>Opkomst bijzonder strafrecht en de WED</i>	54

3.2.2.	<i>Een stille revolutie: van strafrechtelijk primaat naar duaal handhavingssysteem</i>	55
3.2.3.	<i>Een recente revolutie: van ultimum naar optimum remedium</i>	57
3.2.4.	<i>Uitgangspunten bij de keuze tussen sanctiestelsels</i>	60
3.2.5.	<i>Strafrechtelijke prioriteiten</i>	63
3.3.	Strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit	68
3.3.1.	<i>Buitengerechtelijke of gerechtelijke afdoening?</i>	69
3.3.2.	<i>Sanctiehoogte en –modaliteit</i>	75
3.4.	Conclusie	81
4.	Methoden van onderzoek	84
4.1.	Inleiding	84
4.2.	Empirisch onderzoek naar de aanpak van organisatiecriminaliteit	84
4.2.1.	<i>Objectivistisch en interpretatief onderzoek</i>	84
4.2.2.	<i>Methodentriangulatie</i>	85
4.3.	Strafbladenonderzoek	87
4.3.1.	<i>De registratie van organisatiecriminaliteit</i>	87
4.3.2.	<i>Van organisatiecriminaliteit naar de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit</i>	89
4.3.3.	<i>Een secundaire analyse</i>	90
4.3.4.	<i>Justitieel DocumentatieSysteem (JDS)</i>	91
4.3.5.	<i>Bedrijfsgegevens</i>	97
4.3.6.	<i>Operationalisering van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit: vier steekproeven</i>	102
4.4.	Besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak organisatiecriminaliteit: de kwalitatieve component	110
4.4.1.	<i>Van macro naar meso/micro: een kwalitatieve bestudering van de handhavingspraktijk</i>	111
4.4.2.	<i>Het strafrechtelijk vervolgen van fraude</i>	112
4.4.3.	<i>Het Functioneel Parket (FP)</i>	113
4.4.4.	<i>De interviews</i>	115
4.4.5.	<i>De krachtige combinatie van kwantitatieve ‘harde’ data en kwalitatieve, ‘rijke’ interviews</i>	116
4.4.6.	<i>Introductie van de respondenten</i>	117
4.4.7.	<i>Observaties binnen het FP</i>	120
4.4.8.	<i>Registratie en verwerking van de kwalitatieve data</i>	121
4.5.	Uitleiding	122
5.	De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen	124
5.1.	Inleiding	124
5.2.	Strafbare feiten begaan door rechtspersonen	124
5.3.	Rechtspersonen binnen de Nederlandse strafrechtspleging	126
5.4.	De rechtspersonen en hun delicten	130
5.4.1.	<i>De steekproef</i>	130
5.4.2.	<i>De strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen</i>	131
5.4.3.	<i>De delicten</i>	135
5.4.4.	<i>Tussenconclusie</i>	140
5.5.	De strafrechtelijke afdoening	142

5.5.1.	<i>Strafrechtelijke sanctionering</i>	142
5.5.2.	<i>Buitengerechtelijke afdoening</i>	143
5.5.3.	<i>Gerechtelijke afdoening</i>	154
5.5.4.	<i>Een gestandaardiseerde en weinig gevarieerde afdoening van organisatiecriminaliteit</i>	164
5.6.	Conclusie	164
6.	De strafrechtelijke aanpak van fraude	165
6.1.	Inleiding	165
6.2.	De rechtspersonen en hun delicten	171
6.2.1.	<i>De steekproef</i>	171
6.2.2.	<i>De in verband met fraude strafrechtelijke geregistreerde rechts- personen</i>	173
6.2.3.	<i>De delicten</i>	176
6.2.4.	<i>Tussenconclusie</i>	182
6.3.	De strafrechtelijke afdoening	187
6.3.1.	<i>Buitengerechtelijke afdoening</i>	188
6.3.2.	<i>Gerechtelijke afdoening</i>	194
6.3.3.	<i>Verbeeldings- en praktische barrières</i>	198
6.4.	Conclusie	201
7.	De strafrechtelijke aanpak van commune criminaliteit	204
7.1.	Inleiding	204
7.2.	Commune criminaliteit	205
7.3.	Een onbeperkte strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechts- personen	206
7.4.	De rechtspersonen en hun delicten	209
7.4.1.	<i>De steekproef</i>	209
7.4.2.	<i>De in verband met commune criminaliteit strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen</i>	210
7.4.3.	<i>De delicten</i>	214
7.4.4.	<i>Tussenconclusie</i>	229
7.5.	De strafrechtelijke afdoening	232
7.5.1.	<i>Buitengerechtelijke afdoening</i>	233
7.5.2.	<i>Gerechtelijke afdoening</i>	239
7.5.3.	<i>Sanctionering van fysieke delicten</i>	243
7.5.4.	<i>Uitschieters van onrecht, maar met een onzekere strafrechtelijke afloop</i>	246
7.6.	Conclusie	248
8.	De strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen	250
8.1	Inleiding	250
8.2	De grootste ondernemingen van Nederland	252
8.2.1.	<i>Het databestand</i>	252
8.2.2.	<i>De strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen</i>	253
8.2.3.	<i>Tussenconclusie</i>	256
8.3.	De delicten	257
8.3.1.	<i>Typen delicten</i>	257
8.3.2.	<i>Tussenconclusie</i>	260

8.4.	De strafrechtelijke afdoening	263
8.4.1.	<i>Buitengerechtelijke afdoening</i>	263
8.4.2.	<i>Gerechtelijke afdoening</i>	271
8.4.3.	<i>Echte personen, standaardzaken, maatwerktransacties en prosecutors in the boardroom</i>	273
8.5.	Conclusie	281
9.	Het strafrechtelijk aanpakken van organisatiecriminaliteit	284
9.1	Inleiding	284
9.2.	Kenmerken van de overtreding en overtreder	285
9.2.1.	<i>Ernst van de overtreding</i>	285
9.2.2.	<i>Aard van de overtreder</i>	287
9.3.	Persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver	289
9.3.1.	<i>Beleidsmedewerkers en handhavers</i>	289
9.3.2.	<i>'Doorstromers' en 'zij-instromers'</i>	290
9.4.	Interacties tussen de handhaver en de overtreder	292
9.4.1.	<i>OM-persberichten</i>	293
9.4.2.	<i>Gedragsverandering</i>	295
9.5.	Organisatorische setting	295
9.5.1.	<i>De optimum-remedium-gedachte: selectieoverleggen, TPO's en handhavingsarrangementen</i>	296
9.5.2.	<i>Efficiency als 'de maat der dingen'</i>	296
9.6.	Sociale, economische en politieke omgeving	301
9.6.1.	<i>Toegenomen aandacht en afgenomen morele ambivalentie</i>	301
9.6.2.	<i>Politieke context: bezuinigingen en zichtbare resultaten</i>	302
9.7.	Grote strafzaken in het licht van de optimum-remedium-gedachte	302
9.7.1.	<i>De toegevoegde waarde van het strafrecht</i>	303
9.7.2.	<i>Beperkte keuzevrijheid</i>	304
9.7.3.	<i>De totstandkoming van grote strafzaken</i>	306
9.7.4.	<i>Het 'managen' van grote strafzaken</i>	307
9.7.5.	<i>De nevengevolgen van grote strafzaken</i>	309
9.8.	Conclusie	310
10.	Samenvattende en concluderende beschouwingen	312
10.1	Inleiding	312
10.2..	Doel- en vraagstelling	313
10.3.	Methoden van onderzoek	313
10.4.	Het ideaal	318
10.5.	De onderzoeksresultaten	320
10.6.	De toekomst	326
	Literatuur	333
	Samenvatting	368
	Summary	378
	Curriculum Vitae	387

1. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN ORGANISATIECRIMINALITEIT

"Did you ever expect a corporation to have a conscience, when it has no soul to be damned, and no body to be kicked?"

Edward, First Baron Thurlow 1731-1806 [Coffee, 1981: 386]

1.1. Aanleiding

In het najaar van 2013 werd bekend dat dertig Rabobank-medewerkers tussen 2006 en 2011 twee van de belangrijkste rentetarieven ter wereld, de LIBOR en EURIBOR¹, manipuleerden. Een duidelijk geval van 'organisatiecriminaliteit'², aldus de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie. Uiteindelijk schikte Rabobank de zaak met Amerikaanse, Britse, Japanse en Nederlandse toezichthouders en handhavers voor in totaal ongeveer €774 miljoen. Van de totale mondiale schikking ging €70 miljoen naar het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM).³

De manier waarop de Rabobank-zaak werd aangepakt leidde al snel tot Kamervragen. Waar het OM zelf sprak van 'een passende afdoening van de zaak'⁴ en de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie het optreden van het OM 'spijkerhard' en de transactie een 'klaroenstoot' noemde⁵, daar uitten verschillende politieke partijen serieuze verwijten. De centrale vraag in het Kamerdebat was of strafvervolgning in de Rabobank-zaak – 'een van de grootste fraudes aller tijden'⁶ – te gemakkelijk voor €70 miljoen was afgekocht,

¹ LIBOR staat voor London Interbank Offered Rate, EURIBOR voor Euro Interbank Offered Rate. Beide zijn rentetarieven waartegen banken elkaar geld willen lenen. Deze tarieven zijn belangrijk omdat tal van andere rentetarieven op de LIBOR en EURIBOR worden gebaseerd, waaronder spaarrentes en de hypotheekrente. Indirect bepalen de LIBOR en EURIBOR dus mede de prijzen die consumenten betalen voor bancaire diensten. Door de rente een duwtje in de gewenste richting te geven, kunnen de betrokken banken meer verdienen. De Rabobank is het enige Nederlandse lid van de LIBOR-panels. Van het grotere EURIBOR-panel is ook ING lid.

² *Het Financieele Dagblad* (18 november 2013), 'Sipko Schat weg bij Rabobank'.

³ €581 Miljoen gaat naar de twee Amerikaanse instanties (Commodities Future & Trading Commission: €345 miljoen; U.S. Department of Justice: €236 miljoen), en €123 miljoen naar de Britse Financial Conduct Authority.

⁴ <http://www.om.nl/@161677/rabobank-betaalt-70/>

⁵ *NRC Handelsblad* (14 november 2013), 'De aanpak van Rabo is 'spijkerhard', zegt Opstelten'.

⁶ *RTL Nieuws* (13 november 2013).

zodat de bank en de betrokken medewerkers zich niet in een openbaar strafproces hoefden te verantwoorden. Volgens de PVV gaven de minister van Veiligheid en Justitie en het OM met het 'schikkinkje' of de 'speldenprik' ('70 miljoen op een jaarwinst van 2 miljard!')⁷ "voeding aan de maatschappelijke verontwaardiging"⁸ die was ontstaan naar aanleiding van de zaak. In de optiek van de PvdA rees het beeld "dat de grootste boeven zijn afgekocht met bonussen"⁹. En ook de VVD was kritisch: "Wij vinden dat degenen die fouten hebben gemaakt, gestraft moeten worden"¹⁰.

De ophef rondom de Rabobank-transactie illustreert dat organisatiecriminaliteit een belangrijk maatschappelijk en politiek agendapunt is. Dit brengt ook vragen met zich mee ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak ervan.¹¹ Want hoe wordt organisatiecriminaliteit eigenlijk strafrechtelijk aangepakt? Hoe vaak wordt er, zoals in de Rabobank-zaak, geschikt of getransigeerd? Welke bedragen zijn daar dan mee gemoeid? Welke andere sancties worden er opgelegd? In hoeverre is er sprake van 'klassenjustitie'?¹² Klopt het, zoals het *NRC Handelsblad* stelde, dat fraudeurs met fluwelen handschoenen worden aangepakt?¹³ Is het waar, zoals *de Volkskrant* berichtte, dat de vervolging van financieel-economische criminaliteit nog in de kinderschoenen staat?¹⁴

Veel van deze vragen worden met betrekking tot conventionele of 'normale' criminaliteit periodiek beantwoord in cijfermatige overzichten als *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. Voor wat betreft organisatiecriminaliteit bestaan dergelijke overzichten niet. Meer dan andere criminaliteitsvormen wordt organisatiecriminaliteit geplaagd door definitiekwesties en versnipperde registraties. Hoe het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organi-

⁷ *De Volkskrant* (14 november 2013), 'Kritiek op aanpak Libor-fraude'.

⁸ *NRC Handelsblad* (14 november 2013), 'De aanpak van Rabo is 'spijkerhard', zegt Opstelten'.

⁹ *NRC Handelsblad* (14 november 2013), 'De aanpak van Rabo is 'spijkerhard', zegt Opstelten'.

¹⁰ *NRC Handelsblad* (14 november 2013), 'De aanpak van Rabo is 'spijkerhard', zegt Opstelten'.

¹¹ In de mediaberichtgeving omtrent de Rabobank-zaak ging veel aandacht uit naar de overwegingen die ten grondslag lagen aan de beslissing om in deze zaak een transactie aan te bieden. Opstelten wees in dit verband op de duur van een gang naar de strafrechter. *NRC Handelsblad* betwijfelde daarnaast of de hoofdrolspelers bij een eventuele strafvervolgning überhaupt achter slot en grendel zouden zijn verdwenen. Zie *NRC Handelsblad* (14 november 2013), 'De aanpak van Rabobank is 'spijkerhard'.

¹² *NRC Handelsblad* (31 oktober 2013), 'Rol van DNB wekt zorgen in Kamer'.

¹³ *NRC Handelsblad* (2/3 november 2013), 'Frauderende bankier wordt met fluwelen handschoenen aangepakt'.

¹⁴ *De Volkskrant* (1 november 2013), 'Waarom int Obama de Rabo-boete?'.

satiecriminaliteit er uit ziet, is daardoor grotendeels onbekend. Bekend zijn de miljoenen- en zelfs miljardenschikkingen die de laatste jaren zijn getroffen met grote financiële instellingen zoals Rabobank¹⁵, JP Morgan Chase¹⁶, UBS¹⁷, Citibank¹⁸ en HSBC¹⁹. Ook de gevangenisstraffen voor bijvoorbeeld ‘bedrijvendokter’ Joep van den Nieuwenhuyzen (1 jaar)²⁰, de hoofdverdachte in de vastgoedfraude Jan van Vlijmen (7 jaar)²¹, de Franse effectenhandelaar Jérôme Kerviel (5 jaar)²², voormalig Enron-CEO Jeffrey Skilling (ruim 24 jaar)²³ en fraudeur Bernard L. Madoff (150 jaar)²⁴ genereerden veel belangstelling.

Dergelijke sancties vormen echter slechts het topje van de ijsberg (Nelken, 2012; Clinard & Yeager, 1978). We weten relatief weinig van het totaalplaatje (Clinard e.a., 1979; Reis & Biderman, 1980; Shapiro, 1984; Van den Berg e.a., 2002; Van de Bunt & Huisman, 2004; 2007; Huisman, 2001;

¹⁵ €774 miljoen. Zie *Het Financieele Dagblad* (29 oktober 2013), ‘Rabo krijgt €774 miljoen boete voor Libor-fraude’.

¹⁶ Bijna €9,5 miljard. Zie *De Volkskrant* (19 oktober 2013), ‘Schikking JPMorgan en VS van 9,5 miljard’.

¹⁷ €700 miljoen. Zie *Het Financieele Dagblad* (22 juli 2013), ‘UBS treft schikking voor rommelhypotheken’.

¹⁸ Ruim €5 miljard. Zie *NRC Handelsblad* (14 juli 2014), ‘Citigroup schikt voor 7 miljard dollar in zaak rommelhypotheken’.

¹⁹ €1,5 miljard. Zie *De Volkskrant* (11 december 2012), ‘Britse bank HSBC schikt voor 1,5 miljard euro’.

²⁰ Van den Nieuwenhuyzen werd door de Nederlandse strafrechter in eerste aanleg schuldig bevonden aan omkoping, faillissementsfraude en meeneed. Zie *NRC Handelsblad* (19 juli 2013), ‘Zakenman Van den Nieuwenhuyzen veroordeeld tot 2,5 jaar cel’. In hoger beroep werd zijn straf verlaagd: van 2,5 jaar naar 1 jaar, waarvan 285 dagen voorwaardelijk. Ook moet hij 150.000 euro boete betalen. Zie *NRC Handelsblad* (30 juni 2015), ‘Lagere straffen in hoger beroep havenschandaal’.

²¹ Van Vlijmen werd door de rechtbank in Haarlem in eerste aanleg veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf voor omkoping, valsheid in geschrift en lidmaatschap van een criminele organisatie. Zie *Het Financieele Dagblad* (27 januari 2012), ‘Vier jaar cel voor hoofdverdachten vastgoedfraude’. In hoger beroep werd deze sanctie door het gerechtshof in Amsterdam omgezet in een gevangenisstraf van zeven jaar. Zie *Het Financieele Dagblad* (27 februari 2015), ‘Hof straft ongekend zwaar in hoger beroep Klimop’.

²² Kerviel werd in oktober 2010 door de rechtbank in Parijs veroordeeld tot vijf jaar gevangenisstraf, waarvan twee jaar voorwaardelijk, voor vertrouwensmisbruik. Zie *NRC Handelsblad* (5 oktober 2010), ‘Oud-beurshandelaar Kerviel veroordeeld tot celstraf’. Twee jaar later werd deze straf in hoger beroep bevestigd. Zie *De Volkskrant* (24 oktober 2010), ‘Beurshandelaar Kerviel krijgt zelfde straf in hoger beroep’.

²³ Skilling werd in oktober 2006 door een Amerikaanse strafrechter veroordeeld tot (onder meer) een gevangenisstraf van 24 jaar en 4 maanden voor boekhoudfraude, handel met voorkennis en samenzwering tijdens de ondergang van energieconcern Enron. Zie *NRC Handelsblad* (24 oktober 2006), ‘Oud-Enron topman krijgt 24 jaar cel’.

²⁴ Madoff werd door de rechtbank in New York in eerste aanleg veroordeeld tot een gevangenisstraf van 150 jaar voor een piramide-achtige zwendel. Zie *Het Financieele Dagblad* (29 juni 2009), ‘Madoff krijgt 150 jaar gevangenisstraf’.

Friedrichs, 2010; Clarke, 1990; Verhage, 2009). De onderhavige studie probeert daar, voor wat betreft de Nederlandse context, verandering in aan te brengen door na te gaan hoeveel en welke regelovertredingen van welke (rechts)personen strafrechtelijk worden opgepakt, hoe deze worden afgedaan en welke omstandigheden en overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Met andere woorden: de onderhavige studie beschrijft en duidt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

1.2. Maatschappelijke relevantie

Organisatiecriminaliteit is een term die vanuit de Verenigde Staten (Ross, 1907; Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980) is overgewaaid (Van de Weringh, 1969). Via het werk van onder anderen Chrisje Brants (Berghuis, Brants & Willemse, 1984; Brants & Brants, 1984; 1991; Brants & De Roos, 1984; Brants, 1990; 1994; Brants & Van de Bunt, 1984) en Henk van de Bunt (1992) deed eerst het begrip ‘witteboordencriminaliteit’ en later het concept ‘organisatiecriminaliteit’ zijn intrede in de Nederlandse criminologie. Van de Bunt (1992: 6) definieert organisatiecriminaliteit als “de misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken”.

Organisatiecriminaliteit kan op veel verschillende manieren worden aangepakt (Hoogenboom & Morre, 1998; Hoogenboom, 2014). Dit proefschrift heeft betrekking op de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit. Het strafrecht wordt van oudsher gezien als het meest moreel geladen, indringende, stigmatiserende, en dus ultieme redmiddel (Snider, 1987; 1990; 1993; 2000; 2008; Coffee, 1991; Simester & Von Hirsch, 2011; Cleiren, 2012; Van de Bunt, 1990; Crijns, 2012; Green, 2001; 2002; 2006; 2007). De vraag is hoe dit betrekkelijk zware en kostbare strafrecht ter afdoening van de zeker in kwantitatieve zin onderbelichte organisatiecriminaliteit wordt gebruikt.

Op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit hebben de laatste decennia ontwikkelingen plaatsgevonden die de relevantie van een dergelijke studie extra onderstrepen. Drie daarvan worden er in de navolgende paragrafen uitgelicht. Het betreft de alsmaar belangrijker geworden rol van organisaties binnen onze hedendaagse asymmetrische informatiesamenleving en de fundamentele schade die organisatiecriminaliteit daaraan toebrengt (§1.2.1), de veranderde maatschappelijke opvattingen ten aanzien van het fenomeen (§1.2.2), en de toegenomen concurrentie die het strafrecht ondervindt van alternatieve afdoeningswijzen (§1.2.3). In deze

studie zal worden nagegaan in hoeverre de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit deze ontwikkelingen reflecteert.

1.2.1. Schade van organisatiecriminaliteit

Een logisch uitgangspunt is dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit de schade die deze criminaliteitsvorm onze maatschappij toebrengt tot uiting brengt. Maar in hoeverre reflecteert de praktijk dit uitgangspunt? Duidelijk is in ieder geval dat organisatiecriminaliteit zeer schadelijk is, zo blijkt uit zowel internationale als nationale studies en voorbeelden.

Daarbij zijn drie 'schadetypen' te onderscheiden. Criminologisch onderzoek naar de schade van organisatiecriminaliteit is tot dusverre hoofdzakelijk gericht geweest op financieel-economische schade (Friedrichs, 2010). Becijferingen leveren in de regel grote bedragen op aan maatschappelijke kosten. De conclusie is dan snel getrokken dat organisatiecriminaliteit, qua financieel-economische schade, de problematiek van conventionele of commune criminaliteit verre overstijgt, waarbij de schattingen uiteenlopen van het 10- tot 35-voudige hiervan (Slapper & Tombs, 1999: 67; Baucus & Bacus, 1997). Bekende voorbeelden zijn de ondergang van de Britse Barings Bank nadat *rogue trader* Nick Leeson met risicovolle aandelentransacties uiteindelijk een schuld van ruim €1 miljard opbouwde, Jérôme Kerviel van de Franse bank Société Générale die door roekeloos handelen in derivaten bijna €5 miljard zoekmaakte en de ongeveer €1,6 miljard aan pensioentegoeden die Enron-medewerkers in rook zagen opgaan als gevolg van de grootschalige boekhoudfraude binnen hun bedrijf (Huisman, 2009).

Organisaties kunnen zich echter ook schuldig maken aan conventionele delicten zoals vernieling, mishandeling en dood door schuld (Punch, 2004). Organiseatiecriminaliteit kan naast financieel-economische schade dus ook andere vormen van schade veroorzaken, zoals fysiek letsel en milieuschade (Almond, 2009; Punch, 2004; Gobert & Punch, 2003; Van den Berg e.a., 2002; Van den Berg, 2007; Van Baar & Huisman, 2012; Barnett, 1993; Burns e.a., 2008). Qua fysieke schade bracht Carson (1980) voor het Verenigd Koninkrijk de schadelijke gevolgen van de Industriële Revolutie in kaart, waarbij hij liet zien hoe arbeiders zich letterlijk doodwerkten. Andere breed uitgemeten voorbeelden zijn het ondeugdelijke ontwerp van de Ford Pinto dat eind jaren zeventig van de vorige eeuw tot zware brandwonden en zelfs enkele sterfgevallen leidde (Cullen e.a., 1987) en het kapseizen van de *Herald of Free Enterprise* dat in 1987 bij vertrek uit de haven van Zeebrugge 193 mensenlevens kostte (Gobert & Punch, 2003). Wat betreft de Nederlandse context kan in dit

verband gewezen worden op de 60 kinderen die in 1996 in Haïti overleden na het consumeren van een met antivries vervuilde en door het Nederlandse bedrijf Vos B.V. geleverde hoestdrank.²⁵ Ernstige milieuschade deed zich onder andere voor bij de olieramp in de Golf van Mexico in 2010 waarbij volgens de federale rechter in de Verenigde Staten onder meer de Britse oliemaatschappij BP een verwijt kon worden gemaakt, en in de Indiase stad Bhopal waar in 1984 een gifwolk uit een bestrijdingsmiddelenfabriek ontsnapte (Pearce & Tombs, 1998). In Nederland, zij het op veel kleinere schaal, leidde bijvoorbeeld de grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk tot ernstige milieuschade toen als gevolg van de brand allerlei giftige, bijtende en brandbare vloeistoffen vrijkwamen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011).

Nog belangrijker dan de financieel-economische, fysieke en milieuschade, is in mijn optiek de schade die organisatiecriminaliteit toebrengt aan het fundament van onze hedendaagse asymmetrische informatiesamenleving (Coleman, 1992; Van de Bunt, 1992). De Amerikaanse socioloog Sutherland (1940; 1949; 1983) stelde in de jaren veertig van de vorige eeuw al dat organisatiecriminaliteit²⁶ in de kern '*a violation of trust*' inhoudt. Processen van arbeidsdeling hebben de samenleving van vandaag de dag gefragmenteerd (Durkheim, 1893[1997]). In onze moderne maatschappij zijn we als gevolg van kennis- of informatieverschillen in hoge mate afhankelijk geworden van anderen. Omdat de wereld om ons heen te complex is geworden om door ons volledig begrepen te worden, moeten we vertrouwen op de oordelen, adviezen, aanbevelingen, waarschuwingen en het werk van anderen. Vertrouwen is het cement van de hedendaagse maatschappij (Komter e.a., 2000). Organisationscriminaliteit schaadt dit vertrouwen (Van Waarden, 2006; Nelken, 1994; Mokhiber, 1988; Shover & Hochstetler, 2002; Tillman, 1998; 1999). Het is daarmee een ondermijnende criminaliteitsvorm (Functioneel Parket, 2013). In mijn optiek nog meer dan georganiseerde misdaad. Organisationscriminaliteit wordt gepleegd door personen en organisaties die 'ogenschojnlijk gewoon deel uitmaken van het sociale verband' (Van de Bunt, 2013). Wanneer dergelijke actoren, 'in wie blind vertrouwen wordt gesteld', criminele gedragingen vertonen, 'trilt de gemeenschap na op zijn grondvesten' (Van de Bunt, 2013).

²⁵ NRC Handelsblad (15 december 2001), 'Justitie schikt zaak vervuilde glycerine'.

²⁶ Sutherland gebruikt in zijn werk de term '*white-collar crime*'. Hij definieerde deze term als "*a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*" (1949: 6). Van de Bunt definieert organisatiecriminaliteit als "de misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken" (1992: 6). Vanwege de grote overeenkomsten tussen deze definities hanteer ik de Nederlandse term 'organisationscriminaliteit'.

De integriteit van ons economisch, politiek en maatschappelijk systeem kan hierdoor ernstige schade oplopen.

Kortom, organisatiecriminaliteit is buitengewoon schadelijk (Levi, 1992; 2011; Levi & Burrows, 2008; Forti & Visconti, 2007; Podgor, 2007; Russell & Gilbert, 1999; Tombs & Hillyard, 2004; Walsh & Schram, 1980). Maar in hoeverre komt de schadelijkheid van organisatiecriminaliteit ook tot uiting in de wijze waarop deze criminaliteitsvorm strafrechtelijk wordt aangepakt? Hoe verhouden de financiële sancties zich tot de geldelijke schade waartoe organisatiecriminaliteit leidt? Wordt er bij fysieke schade net zo streng gereageerd als bij gewelds- en levensdelicten die door conventionele criminelen worden gepleegd? In hoeverre wordt de maatschappij ondermijnende werking van organisatiecriminaliteit erkend in de sancties die worden opgelegd? Al deze vragen liggen ten grondslag aan de onderhavige studie.

1.2.2. Toegenomen belangstelling en afgenomen morele ambivalentie

De relevantie van dit onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit houdt ook verband met de toegenomen maatschappelijke en politieke belangstelling voor, en bewustwording van deze criminaliteitsvorm. In het verleden stond organisatiecriminaliteit, alhoewel beduidend schadelijker, qua maatschappelijke en wetenschappelijke aandacht in de schaduw van meer conventionele delictsvormen. De laatste decennia is dit echter veranderd (Katz, 1980; Lippens, 2004; Chibe, 2006; Kramer, 1989; Simon & Swart, 1984). Niet alleen worden er tegenwoordig vele Kamervragen en mediaberichten, meerdere journalistieke boeken, films, documentaires, tv-series en theatervoorstellingen aan gewijd²⁷, ook lijkt de morele ambivalentie ten aanzien van organisatiecriminaliteit de laatste decennia te zijn afgenomen.

Lange tijd gingen wetenschappers (Ross, 1907; Sutherland, 1939; 1940; 1949; 1983; Aubert, 1952) ervan uit dat de geringe aandacht voor het thema organisatiecriminaliteit deels een gevolg was van morele ambivalentie. Burgers zouden dergelijke criminaliteitsvormen ‘minder erg’ vinden dan meer conventionele delicten als diefstal, inbraak, mishandeling en verkrachting (Alvesalo & Tombs, 2002; Alvesalo & Whyte, 2007).²⁸ Dit lijkt te zijn ver-

²⁷ Zie voor aantallen Kamervragen Brants & Brants, 1991; Bakker, 2014. Zie voor mediaberichtgeving Beckers & Van Erp, 2012.

²⁸ De meningen over de juistheid van deze aanname lopen overigens uiteen (Cullen e.a., 1985; Eitle, 2000; Frank e.a., 1989; Holtfreter e.a., 2008; Goff & Nason-Clarke, 1989; Grabosky e.a., 1987; Hauber e.a., 1988; Holland, 1995; Schoepfer e.a., 2007; Tillman & Pontell, 1992); ook uit empirisch onderzoek uit de jaren vijftig van de vorige eeuw kwam bijvoor-

anderd. Cullen e.a. (2009) onderscheiden met betrekking tot de maatschappelijke opvattingen ten aanzien van organisatiecriminaliteit drie fases. Zij stellen dat het publiek in de Verenigde Staten tot eind jaren '60 inderdaad weinig aandacht had voor financieel-economische criminaliteit (fase I). Als gevolg van uiteenlopende gebeurtenissen (Watergate-affaire, Vietnamoorlog, opkomst van burgerrechtenbewegingen) nam de aandacht voor misstanden in het bedrijfsleven in de jaren zeventig echter sterk toe (fase II). Niet alleen kwam organisatiecriminaliteit meer in de publieke belangstelling te staan; ook de bereidheid om strenger te straffen steeg significant (zie ook Simpson, 2002; 2011; Friedrichs, 2010). Tot slot concluderen Cullen e.a. dat meer recente schandalen, zoals de fraudes bij de voormalige energiegigant Enron en internetbedrijf WorldCom, de publieke opinie nog meer hebben doen kantelen (fase III). Volgens de onderzoekers worden bewezen organisatiecriminelen tegenwoordig niet langer als gerespecteerde leden van de samenleving beschouwd, maar als '*bad guys*' wier gedragingen voortkomen uit een onstillebare hebzucht en een doorgeslagen egoïsme (vgl. Unnever e.a., 2008; Candler & Mulcahy, 1998; Rosoff, 2007).

Als gevolg van de afgenomen morele ambivalentie ten aanzien van organisatiecriminaliteit ligt de strafrechtelijke aanpak van deze criminaliteitsvorm onder een maatschappelijk vergrootglas. We kunnen ons de vraag stellen wat dit betekent voor de handhavingspraktijk (vgl. Almond, 2008; Almond & Colover, 2010). Is er gezien de veranderde publieke opinie sprake van een afgenomen terughoudendheid bij de inzet van het strafrecht ter bestrijding van organisatiecriminaliteit? Worden er zwaardere sancties opgelegd? Is vergelding een belangrijker motief geworden? De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit, zoals deze in de onderhavige studie centraal staat, zal mede in het licht van bovenstaande ontwikkelingen en bijbehorende vragen worden bestudeerd en beschreven.

1.2.3. De opkomst van alternatieve afdoeningswijzen en de gevolgen voor de rol van het strafrecht

Het onderhavige onderzoek beschrijft en duidt de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit. Het strafrecht is het middelpunt van noch gedragsbeïnvloeding, noch strafoplegging (Hoogenboom, 2014). Zeker op het terrein van de aanpak van organisatiecriminaliteit is de strafrechtelijke niet de enige

beeld al naar voren dat bepaalde vormen van organisatiecriminaliteit, zoals misleidende reclame en ondermaatse werkcondities, wel degelijk een sterke afkeur en daarmee samenhangende oproep tot strengere straffen teweegbrengen (Friedrichs, 2010).

handhavingsroute (Moohr, 2003; Reiss & Tonry, 1993; Tomasic, 1994; Wells, 2011). Organisatiecriminaliteit kan ook langs informele, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke wegen worden afgedaan. Ondanks het *common-sense*-idee dat politie en justitie dé instituten van misdaad en straf zijn, blijkt uit onderzoek dat organisatiecriminaliteit veel vaker niet- dan wel strafrechtelijk wordt aangepakt (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980). Dit roept de vraag op welke schadelijke gedragingen dan wel strafrechtelijk worden opgepakt en afgedaan.

Het huidige punitieve klimaat (Van Stokkom, 2004; Schuilenburg & Van Swaaningen, 2013; Almond, 2008; 2010; Boutellier, 2003; Garland, 1986; 1990; 2001) heeft niet alleen de aandacht voor de rol van het strafrecht²⁹, maar ook de aandacht voor de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit doen toenemen (Van Wingerde, 2012; Mein, 2010; 2015). Het primaat bij de handhaving van de ordeningswetgeving ligt vandaag de dag niet langer bij het strafrecht (Rogier, 2001; Hartmann & Van Russen Groen, 1998; Van Erp e.a., 2008; De Lange, 2004). Veeleer is er sprake van een nieuwe pluraliteit aan handhavingssystemen met een punitief karakter (Vervaele, 2011).

Aanvankelijk werd de handhaving van het sociaaleconomisch ordeningsrecht goeddeels overgelaten aan het strafrecht. Zowel in capaciteit als in kwaliteit schoot het strafrecht in deze taak echter tekort (Van de Bunt & Huisman, 2007; Mein, 2015). Jarenlang kwam er van de aanpak van financieel-economische criminaliteit weinig terecht (Mein, 2015). Vanaf de jaren negentig kwamen de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke handhaving daarom steeds meer in de belangstelling te staan (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, 1998). Bestuursrechtelijke handhavers werden met nieuwe, deels repressieve instrumenten uitgerust om hun taak te kunnen vervullen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de bestuurlijke boete (Mein, 2010; 2015; Bröring, 2005). In sommige domeinen, zoals de economische mededinging, werd de wetgeving zelfs geheel³⁰ uit het strafrecht gehaald en ondergebracht in het bestuursrecht (Ottow, 2008). Ook verscherping van de civielrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders onder de in de Verenigde Staten naar aanleiding van enkele grote fraudezaken in-

²⁹ Illustratief in dit verband zijn de oprichting van het Functioneel Parket, het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waardoor de maximumboete, in het geval van rechtspersonen, wordt verhoogd tot tien procent van de netto-omzet van deze rechtspersoon) en de strafbeschikking (in werking getreden per 1 januari 2015).

³⁰ Op art. 328bis van het Wetboek van Strafrecht na.

gevoerde Sarbanes-Oxley-wetgeving en de persoonlijke aansprakelijkheid van bestuurders in de nieuwe Mededingingswet passen binnen deze ontwikkeling.

Bestuurlijke boetes worden tegenwoordig niet alleen gebruikt voor gestandaardiseerde lichte vergrijpen, maar ook steeds meer voor complexe en ernstige delicten (Mein, 2015; Vervaele, 2011: 25). Momenteel voorzien een aantal bijzondere wetten, zoals de Mededingingswet en de Wet op het financieel toezicht in punitieve boetes die de huidige strafrechtelijke geldsancities te boven gaan en in hoge boeteminima met een matigingsbevoegdheid. De bestuurlijke handhaving is de laatste jaren verder versterkt en het punitief bestuursrecht en het strafrecht groeien steeds meer naar elkaar toe (Kristen e.a., 2011; Mein, 2015; Knigge, 2000; 2001; De Doelder, 1990; 1994; Mevis, 2004; Hartmann, 2004; 2005; 2011; Jansen, 2004; Keulen, 2013; vgl. Coffee, 1992; Mann, 1992).

Kortom, met name de opkomst en opmars van de bestuurlijke boete hebben de vraag opgeworpen welke rol het relatief zware en kostbare strafrecht speelt binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit. In dit onderzoek wordt daarom nagegaan welke schadelijke gedragingen die onder de noemer 'organisatiecriminaliteit' zijn te scharen strafrechtelijk worden opgepakt en op welke wijze deze vervolgens worden afgedaan.

1.3. Wetenschappelijke relevantie

Een studie waarin de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zowel kwantitatief als kwalitatief wordt bestudeerd is uniek in zijn soort. Zeker voor wat betreft de Nederlandse context is er weinig bekend over de strafrechtelijk geregistreerde organisatiecriminaliteit, de wijzen waarop deze wordt aangepakt en de omstandigheden en overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. De meeste studies naar organisatiecriminaliteit betreffen kwalitatieve case studies (Braithwaite, 1985; Ermann & Lundman, 1982; Punch, 1996; Huisman, 2001; Friedrichs, 2010) en vaak staan daarbij de schadelijke gedragingen en niet zozeer de (strafrechtelijke) aanpak ervan centraal. De bekendste grootschalige kwantitatieve studies beperken zich daarnaast niet tot het strafrecht (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980) of hebben betrekking op individuele witteboordencriminelen en niet zozeer op overtredende organisaties (Weisburd & Waring, 2001; Weisburd e.a., 1991; Lewis, 2002). Het meest verwante Nederlandse (kwalitatieve) onderzoek op dit terrein richt zich op de aard van organisatiecriminaliteit, de onderliggende oorzaken en de wijze waarop deze criminaliteitsvorm het best

zou kunnen worden aangepakt (Van den Berg e.a., 2002). Kortom, een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit ontbreekt vooralsnog.

1.4. Doel- en vraagstelling

De onderhavige studie heeft dus, zoals gezegd, betrekking op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarbinnen worden drie centrale thema's onderscheiden: 1) de aard en omvang van de strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit, 2) de wijze waarop deze criminaliteit wordt afgedaan, en 3) de omstandigheden en overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Kort gezegd, gaat het dus om het *wat, hoe* en *waarom*.

Het eerste centrale thema betreft de *aard en omvang van de strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit*. Binnen dit hoofdthema worden beschrijvende vragen gesteld. Hoeveel en welke rechtspersonen beschikken over een strafblad en hoeveel, maar ook welke strafbare feiten bevatten die strafbladen? De antwoorden op deze eerste vragen bieden een algemeen en representatief beeld van de organisatiecriminaliteit die in Nederland binnen de sfeer van het strafrecht belandt.

Belangrijk is ook om zicht te krijgen op, en inzicht te vergaren in *hoe* het strafrechtelijk sanctiearsenaal wordt aangewend ter afdoening van organisatiecriminaliteit. Het tweede thema dat centraal staat is dan ook de *strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit*. Hoeveel en welke strafbare feiten worden buitengerechtelijk afgedaan en over welke feiten oordeelt een strafrechter? Welke delicten worden daadwerkelijk gesanctioneerd en welke worden geseponeerd? In welke gevallen besluit de strafrechter tot vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolgning of niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie? Welke strafrechtelijke sancties worden er opgelegd? En hoe hoog zijn deze sancties?

Het derde hoofdthema, tot slot, is in tegenstelling tot de twee voorgaande niet van een beschrijvende, maar van een toelichtende of verklarende aard. In de beide voorgaande thema's gaat het om het beschrijven van de aard en omvang van de strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit respectievelijk de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit. Deze beschrijvingen lokken op hun beurt allerlei vervolgvragen uit. Waarom worden bijvoorbeeld nu juist deze delicten strafrechtelijk afgedaan? Wat zijn de redenen en omstandigheden die bepalen of een zaak strafrechtelijk wordt opgepakt, dan wel van een strafrechtelijk traject wordt afgezien? En als een delict eenmaal strafrechtelijk is opgepakt, hoe wordt dan bepaald of een

strafbaar feit buitengerechtelijk dan wel gerechtelijk wordt afgedaan? Waarom worden bepaalde delicten gesanctioneerd terwijl andere worden geseponeerd? Hoe bepaalt men of in een concreet geval een geldboete wordt gevorderd en in weer een ander een tijdelijke stillegging van de verdachte onderneming wordt geëist? Kortom, het derde en laatste hoofdthema heeft betrekking op de vraag *hoe de keuzes voor een strafrechtelijk traject en een bepaalde strafrechtelijke afdoening tot stand komen*. Het uiteindelijke hoofddoel van dit alles is het beschrijven en duiden van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

Het voorgaande kan worden samengevat in drie centrale onderzoeksvragen:

1. *Wat is de aard en omvang van de strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit?*
2. *Hoe wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk afgedaan?*
3. *Waarom wordt organisatiecriminaliteit al dan niet strafrechtelijk aangepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoogte/duur daarvan) bepaald?*

1.5. Uitwerking van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek wordt organisatiecriminaliteit opgevat als het geheel van wetsovertredingen³¹, individueel of groepsgewijs gepleegd door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie in het kader van de uitoefening van organisatorische taken (ontleend aan Van de Bunt, 1992: 6). Deze studie richt zich daarbij op de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit, met als uitgangspunt dat het strafrecht van oudsher wordt beschouwd als de meest moreel geladen, stigmatiserende en indringende afdoeningswijze. De uitkomsten van iedere studie hangen sterk af van de doelstelling van het onderzoek en de wijze waarop de centrale concepten zijn geoperationaliseerd. In een poging de in de onderhavige studie gemaakte keuzes zo helder mogelijk toe te lichten, heb ik hieronder voor ieder van de drie hoofdthema's uiteengezet hoe deze zijn afgebakend en uitgewerkt. Te beginnen met de aard en omvang van de strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit.

³¹ In vergelijking met de definitie van Van de Bunt (1992) heb ik het begrip 'organisatiecriminaliteit' iets ruimer geoperationaliseerd. Waar Van de Bunt zich beperkt tot 'misdrijven' (en dus geen overtredingen), daar bekijk ik zowel misdrijven als strafrechtelijke overtredingen.

1.5.1. Het 'wat': aard en omvang van strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit

Het eerste hoofdthema heeft betrekking op de 'wat-vraag': welke en hoeveel organisatiedelicten worden strafrechtelijk opgepakt? In tegenstelling tot bij de bestudering van veel vormen van conventionele criminaliteit zijn deze vragen in het geval van organisatiecriminaliteit gemakkelijk noch eenduidig te beantwoorden. Bepalend voor de antwoorden op voornoemde vragen is hoe het begrip 'organisatiecriminaliteit' wordt afgebakend. Omdat organisatiecriminaliteit een complex en veelzijdig concept is dat in de wetenschappelijke literatuur op veel verschillende manieren wordt ingevuld (Clinard & Yeager, 2002; Friedrichs, 2010), heb ik ervoor gekozen om het begrip ook op meerdere wijzen te operationaliseren. Tezamen leveren deze 'perspectieven' mijns inziens een veelzijdig beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit op.

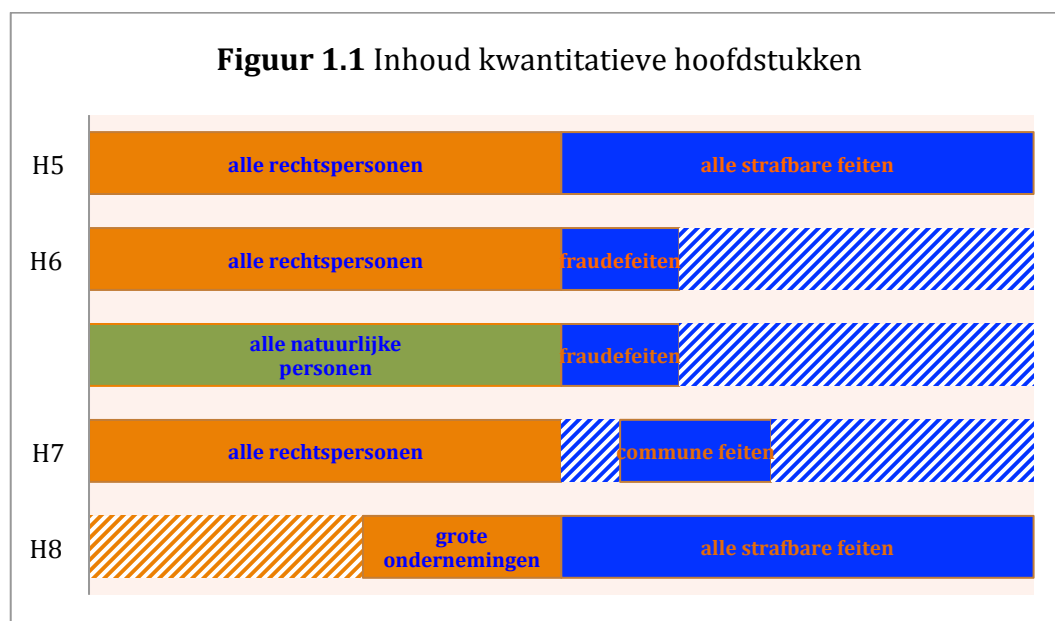
Tabel 1.1 Vier perspectieven op de strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit

	Strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit = ...	Achtergrond
H5	alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door rechtspersonen	Letterlijke interpretatie van <u>organisatie-criminaliteit</u>
H6	alle strafrechtelijk afgedane fraudefeiten, gepleegd door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen	Organisatiecriminaliteit als financieel-economische criminaliteit/ <u>fraude</u>
H7	alle strafrechtelijk afgedane commune feiten, gepleegd door rechtspersonen	Ook <u>niet-financieel-economische</u> criminaliteit
H8	alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door de 237 grootste Nederlandse bedrijven	<u>Witteboordencriminaliteit</u> (aandacht voor status en respectabiliteit)

Tabel 1.1 geeft de vier gekozen perspectieven weer. Elk perspectief is gekoppeld aan een afzonderlijk hoofdstuk. Het vertrekperspectief (hoofdstuk 5) is het breedst van opzet. Daarin wordt gekeken naar alle strafbare feiten van alle rechtspersonen. Binnen de drie overige benaderingen wordt het begrip 'organisatiecriminaliteit' verder verfijnd of afgebakend. Ofwel langs de 'daadkant' door bepaalde delicten te selecteren (perspectieven 2 en 3), ofwel langs de 'daderkant' door op bepaalde rechtspersonen in te zoomen (perspectief 4). Beide 'afbakeningsmethoden' hebben hun voor- en nadelen.

De wijze van afbakening is bepalend voor het beeld dat we uiteindelijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zullen schetsen. Studies waarbij witteboordencriminaliteit en/of organisatiecriminaliteit werd(en) afgebakend door bepaalde delicten te selecteren (Shapiro, 1984; Mann, 1985; Wheeler e.a., 1988; Wheeler e.a., 1982; Weisburd e.a., 1991), typeerden deze criminaliteit uiteindelijk als ‘middenklassecriminaliteit’: betrekkelijk lichte vergrijpen door relatief kleine en weinig welvarende bedrijven. Onderzoeken waarbij gekeken werd naar regelovertredingen begaan door grote en welvarende ondernemingen (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980) benadrukten juist de respectabiliteit en hoge sociale status van ‘organisatiecriminelen’. Waar de eerste groep auteurs stelt dat macht en status geen vaste bestanddelen van organisatiecriminaliteit zijn en dat niet de witte kraag van de delinquent, maar de aard van de gedraging zou moeten bepalen of er in een concreet geval sprake is van zulke criminaliteit (Shapiro, 1990), daar is de tweede groep van mening dat loskoppeling van delict en delinquent leidt tot een *“a priori operational trivialization”* (Pontell, 2016; zie ook Poveda, 1992). Immers, juist de machtige en gerespecteerde daders zouden in staat zijn hun schadelijke daden buiten de strafrechtsstatistieken te houden (Braithwaite, 1985; Croall, 2001; Box, 1983; Galanter, 1975; Geis e.a., 1997; Glasbeek, 2002; Goetz, 1997; Levi, 1996; Michaelowski, 1985; Pearce, 1976; 2007; Pearce & Snider, 1995; Reiman & Headlee, 1981; Savelsberg, 1994; Tombs & Whyte, 2003). Kortom, de wijze waarop (de strafrechtelijke aanpak van) organisatiecriminaliteit wordt geoperationaliseerd is van invloed op het beeld dat daar uiteindelijk van wordt geschetst.

Figuur 1.1 Inhoud kwantitatieve hoofdstukken



In een poging een veelzijdig beeld te schetsen van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland is in het onderhavige onderzoek, zoals gezegd, voor beide ‘afbakeningsmethoden’ gekozen. In de hoofdstukken 6 (fraude) en 7 (commune criminaliteit) wordt ‘organisatiecriminaliteit’ afgebakend door bepaalde delicten te selecteren. In hoofdstuk 8 wordt ingezoomd op alleen de grootste ondernemingen van Nederland. De vier perspectieven belichten dus niet alleen verschillende schadelijke gedragingen (van alle criminaliteit, tot financieel-economische criminaliteit, tot commune criminaliteit), maar ook verschillende organisatiecriminelen (van alle rechtspersonen, tot ook natuurlijke personen, tot alleen de grootste ondernemingen). Figuur 1.1 geeft aan hoe de vier perspectieven zich tot elkaar verhouden. In het navolgende worden deze perspectieven kort toegelicht.

Perspectief 1: alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door rechtspersonen

Het eerste perspectief is het breedst van opzet. Het betreft een letterlijke benadering van het begrip ‘organisatiecriminaliteit’. Allereerst het ‘criminaliteitsdeel’. Dit wordt ingevuld door te kijken naar *strafrechtelijk geregistreerde* organisatiecriminaliteit (vgl. Tappan, 1947; Orland, 1980). Mijn analyses beperken zich dus tot de *strafrechtelijke* registraties; de bestuurs- en civielrechtelijke registraties van organisatiecriminaliteit blijven buiten beschouwing. Het ‘organisatiedeel’ van dit eerste perspectief wordt gewaarborgd, doordat alleen gekeken wordt naar strafbare feiten gepleegd door *rechtspersonen*. Op grond van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht kunnen dergelijke organisaties strafrechtelijk worden aangepakt. Natuurlijke personen blijven binnen het eerste perspectief buiten beschouwing. Kortom, binnen het eerste perspectief wordt gekeken naar alle door rechtspersonen gepleegde strafbare feiten. De drie overige perspectieven vernauwen het begrip ‘organisatiecriminaliteit’.

Perspectief 2: alle strafrechtelijk afgedane fraudefeiten, gepleegd door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen

Niet alle strafbare feiten, ook al zijn ze door rechtspersonen gepleegd, hoeven als organisatiecriminaliteit te worden aangemerkt. Behalve dat een rechtspersoon niet per definitie een ‘gerespecteerde en bonafide organisatie’ is, is het maar de vraag of bijvoorbeeld verkeersdelicten überhaupt in aanmerking komen voor het label ‘organisatiecriminaliteit’. Het voorgaande betekent dat het bestuderen van *alle* strafbare feiten die rechtspersonen begaan in het kader van een onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecri-

minaliteit als te grofmazig zou kunnen worden beschouwd. Daarom wordt organisatiecriminaliteit in de perspectieven 2 tot en met 4 verder afgebakend. Binnen het tweede en derde perspectief gebeurt dit aan de hand van de aard van de gedraging (vgl. Shapiro, 1990).

Veel van de voorbeelden die in de criminologische wetenschap als organisatiecriminaliteit worden aangemerkt, krijgen in het maatschappelijk en politiek verkeer het label 'fraude' opgeplakt. Denk bijvoorbeeld aan recente zaken zoals de bouwfraude, de vastgoedfraude en de LIBOR-fraude. Fraude is een begrip dat in het maatschappelijk verkeer veelvuldig – beduidend vaker dan de term 'organisatiecriminaliteit' – wordt gehanteerd (Lamp e.a., 2011). Omdat de term fraude zo veel gebezigd wordt wanneer in het dagelijks taalgebruik over organisatiecriminaliteit wordt gesproken, bakent het tweede perspectief de strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit af tot strafrechtelijk afgedane *fraudefeiten*. Daar organisatiecriminaliteit door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen kan worden gepleegd (zolang dit maar in het belang van de organisatie als geheel geschiedt), worden in het tweede perspectief ook de fraudefeiten van natuurlijke personen meegenomen. Oftewel, vanuit het tweede perspectief wordt de aandacht verlegd naar alle fraudefeiten die door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen worden gepleegd.

Perspectief 3: alle strafrechtelijk afgedane commune feiten, gepleegd door rechtspersonen

Organisatiecriminaliteit behelst naast fraude echter ook andere delictsvormen. Rechtspersonen kunnen eveneens schuldig worden bevonden aan het plegen van niet-financieel-economische criminaliteit. Zo kunnen rechtspersonen net als natuurlijke personen stelen, mishandelen en doden.³² Het gros van deze klassieke of conventionele criminaliteitsvormen is, voor wat betreft de Nederlandse context, terug te vinden in het Wetboek van Strafrecht. Met behulp van het derde perspectief wordt daarom nagegaan welke bepalingen uit dit Wetboek van Strafrecht door rechtspersonen worden overtreden en hoe deze delicten worden afgedaan. In hoeverre zijn rechtspersonen, naast fraudeurs, ook dieven, geweldplegers en moordenaars? En als zij dit zijn, welke sancties krijgen zij dan opgelegd? Met andere woorden: het derde perspectief richt zich op alle commune feiten begaan door rechtspersonen.

³² In met name het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld veel geschreven over *corporate manslaughter* (Slapper, 1993; 1994; 1999; Wells, 1996; 1997; 1999; Gobert, 1994; 2002; 2005; 2008; Gobert & Punch, 2003; Almond, 2007; 2009). Zelfs genocide is onder de noemer organisatiecriminaliteit geschaard (Ermann & Lundman, 2001; Van Baar & Huisman, 2012).

Perspectief 4: alle strafrechtelijk afgedane feiten, gepleegd door de grootste Nederlandse bedrijven

Zoals gezegd, kan niet alleen het type gedraging worden gebruikt om het begrip organisatiecriminaliteit verder af te bakenen. Ook de mate van respectabiliteit en de sociale status van de overtreder kunnen hiervoor worden aangewend (vgl. Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980). Met zijn definitie van organisatiecriminaliteit als “*acts committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation*” wekte Sutherland (1949; 1983) bijvoorbeeld de indruk dat de status van de overtreder bepalend is voor het antwoord op de vraag of er in een concreet geval van organisatiecriminaliteit kan worden gesproken. Het vierde en laatste perspectief is daarom, in tegenstelling tot de twee voorgaande perspectieven, niet ‘langs de daadkant’, maar ‘langs de daderkant’ vormgegeven. Het vierde perspectief heeft betrekking op alle strafbare feiten die zijn gepleegd door de grootste ondernemingen van Nederland.³³ In het kader van de eerste onderzoeksvraag wordt nagegaan in hoeverre deze grote ondernemingen over een strafblad beschikken en welke delicten daarop vermeld staan.

Beperkingen

Ondanks het veelzijdige beeld dat met behulp van de vier verschillende perspectieven kan worden geschetst, blijven bepaalde aspecten van het wetenschappelijke concept ‘organisatiecriminaliteit’ in deze studie on(der)belicht. In de eerste plaats heeft dit te maken met het relatief hoge *dark number* (zie o.m. Van de Bunt & Huisman, 2004: 117; Davies e.a., 1999; Davies e.a., 2014). Het onderzoek richt zich op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zoals deze uit justitiële gegevens en interviews naar voren komt. Daarmee gaat het dus om de aanpak van organisatiecriminaliteit die bij de strafrechtelijke autoriteiten bekend is. Organisatiedelicten die niet zijn opgespoord of anderszins niet tot registratie of constatering hebben geleid, blijven buiten beschouwing.

Ten tweede ontbreken ook de *bestuurs- en civielrechtelijke aanpak* van organisatiecriminaliteit. Hoewel de bestuurs-, civiel- en strafrechtelijke aanpak steeds meer naar elkaar toegroeien, richt dit onderzoek zich, zoals gezegd, uitsluitend op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

³³ Hierbij is de aanname dus dat deze bedrijven een zekere mate van respectabiliteit en een relatief hoge sociale status genieten.

Tot slot, omdat voor het kwantitatieve deel van de studie gebruik wordt gemaakt van justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatiesysteem ('strafbladen'), blijven ook schadelijke niet-financieel-economische gedragingen van *individen*, die wél in het belang van de organisatie als geheel worden verricht, buiten beeld. Op basis van iemands strafblad kan immers niet worden nagegaan of een bepaalde overtreding in de uitoefening van organisatorische taken en ten bate van de organisatie is gepleegd. Daarvoor is de informatie op een strafblad te summier. Ik heb er daarom voor gekozen om alleen in het fraudehoofdstuk (hoofdstuk 6) ook naar de strafrechtelijke aanpak van individuen of natuurlijke personen te kijken.

1.5.2. Het 'hoe': strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

Waar de eerste onderzoeksvraag betrekking heeft op het beschrijven van de aard en omvang van de strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit (wat komt er binnen?), daar gaat het binnen het tweede hoofdthema om de 'hoe-vraag'. Wanneer eenmaal besloten is om een delict strafrechtelijk op te pakken, hoe wordt dit dan afgedaan? Met welke afdoeningsmodaliteit wordt het bewuste delict uit de strafrechtelijke trechter 'gedrukt'? Maar ook: wat is de hoogte of duur van de opgelegde sancties? Ter beantwoording van deze vragen wordt wederom gebruikgemaakt van de vier eerder besproken perspectieven.

Het is belangrijk om in dit verband te benadrukken dat de onderhavige studie betrekking heeft op de strafrechtelijke *afdoening* van organisatiecriminaliteit en zich dus niet beperkt tot de strafrechtelijke sanctionering van deze criminaliteitsvorm. Strafzaken leiden immers niet altijd tot de oplegging van een sanctie, maar kunnen bijvoorbeeld ook (voorwaardelijk of onvoorwaardelijk) worden geseponeerd. Daarnaast kan de strafrechter een verdachte vrijspreken of het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk verklaren. Ook dergelijke afdoeningsmodaliteiten worden in het onderhavige onderzoek meegenomen. Vandaar dat de tweede onderzoeksvraag betrekking heeft op de strafrechtelijke *afdoening* van organisatiecriminaliteit.

1.5.3. Het 'waarom': strafvorderlijke omstandigheden en overwegingen

De eerste twee onderzoeksvragen zijn beschrijvend van aard. De derde en laatste onderzoeksvraag is bedoeld om het algemene beeld van de aard en omvang van de strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit en van de strafrechtelijke afdoening daarvan te duiden. Het antwoord op de derde onderzoeksvraag, de 'waarom-vraag', moet inzichtelijk maken welke omstandigheden en overwegingen ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke aan-

pak van organisatiecriminaliteit. Centraal staat dus de vraag: welke overweelingen gaan vooraf aan de strafrechtelijke afdoeningspraktijk zoals die uit de twee voorgaande onderzoeksvragen naar voren komt? Waar de eerste twee onderzoeksvragen op een objectivistische wijze worden onderzocht, daar wordt de derde onderzoeksvraag dus interpretatief benaderd.³⁴

In deze studie ligt de focus bij de opsporings-, vervolgings- en afdoeningsbeslissingen die door *het Openbaar Ministerie* worden genomen. Achter de keuze voor het OM en zijn strafvorderlijke beslissingen, in plaats van bijvoorbeeld de opsporingsinspanningen die opsporingsambtenaren of de berechttingsinspanningen die rechters verrichten, gaan verscheidene overweelingen schuil. De voornaamste hiervan is gelegen in de 'schakelpositie' die het Openbaar Ministerie binnen de strafrechtsketen vervult.³⁵ Het Wetboek van Strafvordering belast het Openbaar Ministerie met zowel de opsporing als de vervolging en tenuitvoerlegging van strafbare feiten (Van de Bunt e.a., 2001). Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening zijn hier schuldvaststelling en strafoplegging aan toegevoegd (Crijns, 2002; 2006; 2010). Daarmee speelt het Openbaar Ministerie in alle fasen van de strafrechtspleging een centrale rol. Op grond van artikel 148 Sv heeft het OM het gezag over de opsporingsfase. In de vervolgingsfase bepaalt het Openbaar Ministerie of, hoe en ter zake van welk(e) feit(en) er wordt vervolgd. Dit laatste levert het OM in de berechttingsfase, tot slot, 'de alleenzeggenschap over de omvang van de rechtsstrijd' (Hazewinkel-Suringa, 1953) op, daar de rechter zich enkel uitsprekt en vonnis wijst over de tenlastegelegde strafbare feiten. Kortom, het Openbaar Ministerie is *dominus litis* en bekleedt daarmee een belangrijke positie binnen onze strafrechtspleging. Wat betreft organisatiecriminaliteit is een bijzondere rol daarbij weggelegd voor het Functioneel Parket, de tak van het OM gespecialiseerd in de vervolging van financieel-economische criminaliteit en milieudelicten.

De derde onderzoeksvraag brengt al met al dus een interpretatieve of betekenisverlenende benadering van de strafvorderlijke keuzes die door het OM, en in het bijzonder door het FP, binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit worden gemaakt met zich mee. Alhoewel ook in de kwantitatieve hoofdstukken (5 t/m 8) de belangrijkste resultaten kort zullen worden toege-

³⁴ Zie Friedrichs (2010) voor een toelichting op het onderscheid tussen de objectivistische en interpretatieve onderzoekstraditie.

³⁵ In praktische zin kan daarnaast gewezen worden op het feit dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in hoge mate is versnipperd. Binnen de beschikbare tijd was het onmogelijk om van alle daarbij betrokken diensten en instanties voldoende mensen te spreken.

licht, staan de strafvorderlijke overwegingen en daarmee de derde onderzoeksvraag voornamelijk in het negende hoofdstuk centraal.

1.6. Opbouw van dit boek

In hoofdstuk 2 bespreek ik de resultaten van eerder verrichte, maar voornamelijk Angelsaksische en inmiddels grotendeels gedateerde (kwantitatieve) studies naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Hoe wordt organisatiecriminaliteit in met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk strafrechtelijk aangepakt? Daarnaast schets ik in het tweede hoofdstuk een theoretisch model dat de basis zal vormen voor mijn eigen verklarende analyses met betrekking tot de Nederlandse afdoeningspraktijk.

Aannemend dat het beleid in ieder geval deels de praktijk beïnvloedt, bespreek ik in hoofdstuk 3 het voor de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit relevante strafvorderlijke beleid alsmede de relevante wetgeving. Daarmee schetst hoofdstuk 3 het beleidsmatige ideaalbeeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

Deze dissertatie is gebaseerd op een literatuurstudie en een uitgebreid kwantitatief en kwalitatief empirisch onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. In hoofdstuk 4 beschrijf en verantwoord ik hoe ik daarbij te werk ben gegaan en welke methoden van dataverzameling ik in het kader van het onderzoek heb toegepast.

De vijf daaropvolgende hoofdstukken beslaan het empirische deel van de onderhavige studie. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 wordt het begrip 'organisatiecriminaliteit' telkens op een andere wijze geoperationaliseerd en vervolgens kwantitatief bestudeerd. Deze hoofdstukken corresponderen met de vier perspectieven die in §1.5.1. zijn besproken. Dit betekent dat hoofdstuk 5 betrekking heeft op alle strafbare feiten gepleegd door rechtspersonen, hoofdstuk 6 ziet op door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen gepleegde fraudefeiten, het zevende hoofdstuk zich richt op alle commune feiten gepleegd door rechtspersonen en hoofdstuk 8 alle strafbare feiten van de grootste in Nederland gevestigde ondernemingen betreft.

Waar de hoofdstukken 5 tot en met 8 vanuit verschillende perspectieven de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit kwantitatief beschrijven om een zo compleet mogelijk beeld van de afdoeningspraktijk te schetsen, daar gaat het in hoofdstuk 9 om de omstandigheden en factoren die deze afdoeningspraktijk beïnvloeden. Het negende hoofdstuk is dus duidend of verklarend van aard. In het tiende en laatste hoofdstuk, tot slot, zal ik de bevindingen uit de onderhavige studie aaneenvlechten en zal ik een ant-

woord formuleren op de centrale vraagstelling die ten grondslag ligt aan dit proefschrift. Tevens zal ik in hoofdstuk 10 ingaan op de betekenis van de onderzoeksresultaten voor het beleid en de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

2. ORGANISATIECRIMINALITEIT EN HET STRAFRECHT

"Persons who violate laws regarding restraint of trade, advertising, pure food and drugs and similar business practices, are not arrested by uniformed policemen, are not tried in criminal courts, and are not committed to prisons; their illegal behavior receives the attention of administrative commissions and of courts operating under civil or equity jurisdiction."

(Sutherland, 1949: 6)

2.1. Inleiding

In Nederland wordt het strafrecht, vanwege zijn morele geladenheid en indringende karakter, van oudsher als een *ultimum remedium* of het uiterste redmiddel beschouwd (Van de Bunt, 1990; Crijns, 2013). In een punitiever wordend klimaat is het strafrecht echter gestaag uitgebreid (Crijns, 2012). Hierdoor dient een in capaciteit beperkte en met bezuinigingen geconfronteerde strafrechtsketen een steeds groter handhavingsterrein te beslaan. Tegelijkertijd zijn er mede als gevolg van de opmars van de bestuurlijke boete punitieve alternatieven voor de afdoening van organisatiecriminaliteit geïntroduceerd. Deze ontwikkelingen roepen vragen op met betrekking tot de rol die het strafrecht vandaag de dag speelt binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Als er zoveel te kiezen valt, wanneer, hoe en waarom wordt dan nog voor het relatief zware, dure, indringende en stigmatiserende strafrecht gekozen? Oftewel: (1) welke regelovertredingen en overtreders worden strafrechtelijk opgepakt en (2) hoe worden deze vervolgens afgedaan? Maar ook: (3) welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag?

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van vooral criminologische literatuur nagegaan wat reeds bekend is over de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op de eerste twee onderzoeksvragen: welke organisatiedelicten worden in andere (m.n. Angelsaksische) jurisdicties strafrechtelijk opgepakt en hoe worden ze afgedaan? Deze vragen beantwoord ik in dit hoofdstuk aan de hand van eerder verricht kwantitatief onderzoek. Dit levert een beeld op van de wijze waarop het strafrecht in Angelsaksische jurisdicties wordt gebruikt om organisatiecriminaliteit aan te pakken, hetgeen mij in staat stelt de Nederlandse praktijk hieraan te relateren.

Het tweede deel van dit hoofdstuk behelst het theoretisch kader dat ten grondslag ligt aan de onderhavige studie. Deze studie is niet alleen bedoeld om de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland te beschrijven, maar ook om deze te duiden. Daartoe be-

spreek ik aan de hand van eerder verrichte empirische studies een breed scala aan factoren die in onderlinge samenhang de strafrechtelijke afdoeningspraktijk beïnvloeden. Het tweede deel van dit hoofdstuk biedt dus inzicht in het complexe geheel van overwegingen dat ten grondslag ligt aan de wijze waarop organisatiecriminaliteit strafrechtelijk wordt aangepakt. Zoals gezegd, begin ik echter met na te gaan welke regelovertredingen en overtreders in andere jurisdicties strafrechtelijk worden opgepakt en hoe deze worden afgedaan.

2.2. Het ‘wat’: strafrechtelijk geregistreerde organisatiecriminaliteit

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op ‘wat er binnenkomt’: welke regelovertredingen en overtreders worden strafrechtelijk opgepakt? Zoals gezegd, kan organisatiecriminaliteit op veel verschillende manieren worden aangepakt. In het kader van de eerste onderzoeksvraag wordt bestudeerd welke gedragingen strafrechtelijk worden afgedaan. Mijn keuze voor uitsluitend de strafrechtelijke aanpak, betekent dat ik ook een deel van de aanpak van organisatiecriminaliteit buiten beschouwing laat.

2.2.1. Alleen strafrecht: Sutherland vs. Tappan

Zowel in Sutherlands definitie van witteboordencriminaliteit (‘a crime’)³⁶, als in Van de Bunts omschrijving van organisatiecriminaliteit (‘misdrijven’)³⁷, wordt de indruk gewekt dat het enkel strafbare feiten betreft. Sinds hun introductie is een belangrijk twistpunt echter geweest of inderdaad alleen verwezen wordt naar strafbaar gesteld gedrag, of dat ook niet-strafbaar deviant handelen er deel van uitmaakt (Green, 2004: 4-13). Toen Sutherland in 1949 zijn studie *White Collar Crime* publiceerde, kreeg hij met name vanuit de rechtswetenschappen het verwijt dat hij zijn definitie van *white collar crime* te ver had opgerekt. Sutherland was van mening dat het begrip ‘criminaliteit’ in de zin van strafbaar gesteld bedrag, slechts een artificiële term betrof, waartoe onderzoekers van deviant gedrag zich niet zouden moeten beperken (1983: 6-7). Criminaliteitsstatistieken zouden volgens Sutherland tendentieus zijn: personen uit de bovenste maatschappelijke lagen zouden

³⁶ Sutherland definieerde deze term als “a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation” (1949: 6). Het dient dus te gaan om (1) een delict, (2) gepleegd door een respectabel iemand, in (3) een organisatorische context.

³⁷ Van de Bunt definieert organisatiecriminaliteit als “de misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken” (1992: 6).

vanwege hun grotere politieke en financiële macht, gemakkelijker arrestatie, vervolging en bestraffing ontlopen dan personen die dergelijke macht ontberen. Criminaliteitsstatistieken met betrekking tot *white collar crime* zouden volgens Sutherland extra gekleurd zijn omdat dergelijke gedragsvormen op een geheel andere – want, niet strafrechtelijke – wijze zouden worden benaderd. Daarom vond hij dat juist onderzoek naar organisatiecriminaliteit zich niet zou moeten beperken tot alleen strafbaar gesteld en bestraft gedrag.

In reactie op het werk van de wetenschappers die zich verzetten tegen een ‘straflegistische’ visie op criminaliteit, onder wie dus Sutherland, stelde jurist en socioloog Paul Tappan dat de door Sutherland gebezigde term *white collar crime* objectieve criteria ontbeerde en daarmee gedegen wetenschapsbeoefening onmogelijk maakte. Volgens Tappan kwam Sutherlands begrip neer op “*the conduct of one who wears a white collar and who indulges in occupational behavior to which some particular criminologist takes exception*” (1947: 99). Kortom, Tappan concludeerde dat het onderzoek naar criminaliteit zich dient te beperken tot strafbaar gesteld en veroordeeld gedrag: “*He may be a boor, a sinner, a moral leper, or the devil incarnate, but he does not become a criminal through sociological name-calling unless politically constituted authority says he is*” (1947: 101).

In de onderhavige studie is voor de lijn van Tappan gekozen. Niet omdat ik het inhoudelijk met hem eens ben – zeker met de opkomst van niet-strafrechtelijke punitieve sancties behelst organisatiecriminaliteit mijns inziens meer dan enkel strafbaar gesteld en door een strafrechter bestraft gedrag (organisatiedeviantie zou daarom wellicht een minder misleidende term zijn) – maar omdat dit onderzoek betrekking heeft op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit en niet op organisatiecriminaliteit als zodanig. Ik wil nagaan hoe het geijkte bestrafingsmiddel wanneer het gaat om conventionele criminaliteit, wordt gebruikt als het gaat om organisatiecriminelen en organisatiecriminaliteit. Welke rol speelt het strafrecht binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit nu het aantal strafbaarstellingen binnen het ordeningsrecht de laatste decennia sterk is toegenomen, maar tegelijkertijd ook niet-strafrechtelijke punitieve sancties zijn geïntroduceerd? Ik bespreek achtereenvolgens het strafrechtelijk ‘aandeel’, en de strafrechtelijk opgepakte delicten en delinquenten, zoals deze uit voornamelijk Angelsaksische criminologische studies naar voren komen.

2.2.2. Het strafrechtelijk ‘aandeel’

Negen jaar na het verschijnen van zijn artikel in de *American Sociological Review*, waarin Sutherland voor het eerst schrijft over het concept *white collar crime*, komt hij met wellicht het meest invloedrijke werk op

het terrein van de organisatiecriminaliteit. Met zijn boek *White Collar Crime* (1949)³⁸ wilde Sutherland enerzijds zijn differentiële associatietheorie introduceren en anderzijds trachtte hij hiermee het bewijs te leveren dat ook grote ondernemingen veelvuldig betrokken zijn bij wetsovertredingen. Sutherland onderzocht de criminele levensloop van de zeventig grootste Amerikaanse industriële, mercantiele en ontginningsondernemingen (1983: 13).³⁹ Het merendeel van de door hem bestudeerde regelovertredingen⁴⁰ was door de wet gedefinieerd als een strafbaar feit; de overige delicten betroffen volgens Sutherland aan het strafrecht gelieerde overtredingen.

Sutherland concludeerde dat organisatiecriminaliteit inderdaad een wijdverbreid verschijnsel is binnen de top van het Amerikaanse bedrijfsleven. Strafrechtelijke afdoening van deze criminaliteit vormt echter een kwantitatieve uitzondering: 16 procent van alle bestudeerde beslissingen was strafrechtelijk van aard. Sutherland telde in totaal 158 *strafrechtelijke* beslissingen tegen 41 van de 70 bestudeerde ondernemingen. Dit betekent dat 60 procent van de ondernemingen ten minste één strafrechtelijke beslissing tegen zich gericht wist. Gemiddeld werden deze ondernemingen 4 maal middels het strafrecht aangepakt. Toch moet in het kader van de vraag naar het 'strafrechtelijk aandeel' worden geconcludeerd dat dit aandeel betrekkelijk gering is. De door Sutherland bestudeerde regelovertredingen worden beduidend vaker bestuursrechtelijk of civielrechtelijk, dan strafrechtelijk afgedaan. Marshall B. Clinard en Peter C. Yeager komen in hun studie *Corporate Crime* uit 1980 tot eenzelfde conclusie, al is de rol van het strafrecht zoals die uit dit onderzoek naar voren komt nog beperkter.

Corporate Crime wordt door velen vandaag de dag nog altijd gezien als het meest complete kwantitatieve overzicht van organisatiecriminaliteit (Friedrichs, 2010)⁴¹. Net als Sutherland komen ook Clinard en Yeager tot de conclusie dat organisatiecriminaliteit een veelvoorkomend verschijnsel is (1980: 113). Hun onderzoek betrof in totaal 1.553

³⁸ Van het boek *White Collar Crime*, dat in 1949 voor het eerst werd gepubliceerd, verscheen in 1983 een *Uncut Version*. Pas in de *Uncut Version* uit 1983 worden de zeventig bestudeerde ondernemingen bij naam genoemd. Uit angst voor aanklachten wegens smaad worden de onderzoeksbevindingen in de versie uit 1949 nog geanonimiseerd opgetekend.

³⁹ De zeventig onderzochte ondernemingen waren, op twee na, allemaal terug te vinden in de twee toentertijd geldende overzichten van de tweehonderd grootste non-financiële ondernemingen in de Verenigde Staten.

⁴⁰ Sutherland beperkte zijn onderzoek tot de volgende wetsovertredingen: "*restraint of trade, misrepresentation in advertising, infringement of patent, trademarks and copyrights, unfair labor practices [...] and a few decisions under other labor laws, rebates, financial fraud and violation of trust, violations of war regulations, and some miscellaneous offenses*" (1983: 14).

⁴¹ Zie voor kritiek op het onderzoek van Clinard & Yeager: Young, 1981.

federale zaken die in de jaren 1975 en 1976 werden begonnen tegen 582 onderzochte ondernemingen. Ook Clinard en Yeager richtten zich op regelovertredingen door Amerika's grootste ondernemingen, maar in tegenstelling tot Sutherland keken zij dus niet naar de gehele levensloop van de door hen geselecteerde ondernemingen. Clinard en Yeager stuitten uiteindelijk op slechts 39 strafrechtelijke handhavingsacties. Met andere woorden: slechts een kleine twee procent (1,9%) van alle bestudeerde handhavingsacties was strafrechtelijk van aard.

De in kwantitatief opzicht bescheiden rol van het strafrecht binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit blijkt ook uit onderzoek van Susan Shapiro. In 1976 en 1977 was Shapiro, verspreid over twee perioden, gestationeerd bij de *Securities and Exchange Commission* (SEC), de toezichthouder op de Amerikaanse effectenbeurzen (1984: 193-202). Shapiro observeerde en interviewde niet alleen, maar voerde ook een omvangrijk dossieronderzoek uit. Ze bestudeerde in totaal 526 aselekt gekozen zaken die door de SEC in de periode van 1948 tot 1972 werden gestart.⁴² De 526 geselecteerde zaken hadden betrekking op delicten gepleegd door in totaal meer dan 1.900 daders.

Shapiro concludeerde dat in 290 van de in totaal 526 onderzochte zaken niet op een formele wijze gevolg werd gegeven aan het delict. Ruim vijftig procent van de bestudeerde SEC-zaken werd dus informeel afgedaan. Ten aanzien van de overige 236 zaken was de onderverdeling als volgt: 114 SEC-zaken werden civielrechtelijk afgedaan, in 110 gevallen werd voor een bestuursrechtelijke oplossing gekozen en in 58 zaken⁴³ werd het strafrecht ingeroepen. Deze 58 strafrechtelijk afgedane zaken zijn goed voor 11 procent van de totale steekproef en voor 25 procent van de zaken die formeel werden afgedaan. Kortom, net als eerder werd geconstateerd op basis van de onderzoeken van Sutherland (1949) en Clinard en Yeager (1980), speelt het strafrecht kwantitatief gezien dus een bescheiden rol binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit. In alle drie de studies vormt het strafrecht een *ultimum remedium*. Maar wat vertellen deze onderzoeken ons over de aard van de delicten die strafrechtelijk worden opgepakt? Hoe wordt de *ultimum remedium*-positie ingevuld? Wordt het strafrecht gereserveerd voor de

⁴² Tussen januari 1948 en december 1972 opende de SEC 8117 onderzoeken. Uit deze totale populatie trok Shapiro aanvankelijk een aselekt steekproef van 1,044 zaken (1/8^e van de totale populatie). Ondanks dat de gewenste steekproefgrootte 500 bedroeg, werd toch voor een grotere steekproef gekozen om zo eventuele missende dossiers op te kunnen vangen en om iets achter de hand te hebben wanneer het proces van dataverzameling sneller zou gaan dan verwacht. Vanwege de beschikbare tijd werden uiteindelijk 526 dossiers bestudeerd (1/16^e van de totale populatie).

⁴³ Deze 58 strafrechtelijk afgedane zaken zijn goed voor elf procent van de totale steekproef en voor vijfentwintig procent van de zaken waar een vorm van formele sanctie werd opgelegd.

‘uitschieters van onrecht’, voor die zaken waarin andere afdoeningswijzen geen soelaas boden of voor die gevallen waarin het bestuur zijn rol als ‘eerstverantwoordelijke’ niet naar behoren kon of wilde invullen (Van de Bunt, 1990)? Kortom, welke delicten worden strafrechtelijk afgedaan?

2.2.3. De delicten

Sutherland (1949; 1983) besteedde in zijn onderzoek wel aandacht aan de vraag door welke rechter een bepaalde beslissing werd genomen, maar koppelde de aard van de afdoening (civielrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) niet aan de aard van de geconstateerde overtreding. Aan de hand van Sutherlands *White Collar Crime* kan dus niet worden bepaald welke delicten strafrechtelijk werden afgedaan en welke op een andersoortige wijze werden aangepakt. De studie van Clinard en Yeager (1980) biedt in dit licht meer houvast.

Clinard en Yeager (1980: 113) kwamen wat betreft de typen wetsovertredingen tot zes overkoepelende categorieën: administratieve overtredingen, financiële overtredingen, milieuovertredingen, arbeidsovertredingen, overtredingen met betrekking tot de veiligheid of kwaliteit van producten en oneerlijke handelspraktijken. Meer dan driekwart van de bestudeerde handhavingsacties betrof een milieuovertreding, arbeidsovertreding of een overtreding met betrekking tot de veiligheid of kwaliteit van producten. Maar belangrijker voor deze dissertatie is dat Clinard en Yeager de wetsovertredingen ook indeelden naar de mate van ernst⁴⁴ en de ernst van de overtredingen vervolgens koppelden aan de aard van de afdoeningsmodaliteit (civielrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk). Wordt het strafrecht gereserveerd voor de uitschieters van onrecht?

Clinard en Yeager concludeerden dat in ongeveer twee derde van de ernstige overtredingen, in 86,5 procent van de middelernstige en in alle niet-ernstige zaken, enkel bestuursrechtelijke sancties werden opgelegd. De ernstigere zaken werden eerder op een civielrechtelijke of strafrechtelijke wijze aangepakt. Van de in totaal 39 strafrechtelijke

⁴⁴ Daar criteria om een categorisering in termen van *serious*, *moderate* en *minor* aan op te hangen niet reeds voorhanden waren, formuleerden de onderzoekers de volgende criteria (1980: 118): “1) repetition of the same violation by the corporation; 2) knowledge that the action involved a violation of law (intent); 3) extent of the violation (i.e. whether it occurred companywide or involved only a limited number of corporation facilities, especially in cases of discrimination and other unfair labor practices); 4) size of monetary losses to consumers, competitors, or government; 5) unsafe products manufactured in large amounts that were actually reaching the consumer; 6) corporation refused to reinstate or rehire employees; 7) corporation refused to recall defective products; 8) corporation refused to honor agreements; 9) corporation threatened witnesses or employees; 10) length of time the violation took place”.

handhavingsacties had bijna 95 procent betrekking op een ernstige overtreding. Een kanttekening hierbij is dat slechts 10 procent van de ernstige overtredingen strafrechtelijk werd aangepakt en dat 1 op de 200 middelernstige zaken middels het strafrecht werd afgedaan. Op basis van het onderzoek van Clinard en Yeager kan worden geconcludeerd dat wanneer het strafrecht eenmaal wordt ingeschakeld dit doorgaans ter afdoening van de ernstigere vormen van organisatiecriminaliteit is. Dezelfde conclusie kan worden afgeleid uit het onderzoek van Shapiro (1980; 1984).

Ook Shapiro (1980; 1984) koppelde het rechtsgebied waarbinnen een delict werd afgedaan aan de aard van dit delict. Op basis van haar dossieronderzoek concludeerde zij (1984: 63-64) dat de kans op bestuursrechtelijke afdoening toenam wanneer het een 'technische overtreding' betrof. Bij een toename van de complexiteit van de regelovertreding en de omvang van de schade, werd juist de kans op een civiel- of strafrechtelijk traject groter. Ook Shapiro kwam dus tot de conclusie dat het strafrecht en het civielrecht worden gereserveerd voor de meest ernstige regelovertredingen. Maar hoe verhoudt de strafrechtelijke afdoening zich tot de civielrechtelijke afdoening? Wordt de inzet van het strafrecht beperkt tot de *allergrootste* uitschieters van onrecht of deelt het strafrecht zijn rol als *ultimum remedium* met het civielrecht?

Shapiro (1984: 163) concludeerde dat de keuze tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke afdoening wordt beïnvloed door de aard van de overtreding, de schade, de timing en de daderkenmerken. De zaken die civielrechtelijk werden afgedaan bleken dikwijls minder ernstig (Shapiro, 1984: 163). Ruim 20 procent van de civielrechtelijk doorverwezen wetsovertredingen betrof een technische of administratieve overtreding. Deze overtredingen werden nimmer binnen de sfeer van de strafrechtsketen gebracht. Zaken die wel strafrechtelijk werden afgedaan, waren bijvoorbeeld gevallen waarbij sprake was van verduistering of een hoge mate van complexiteit, zoals investeringsfraude, zelfverrijking en koersmanipulatie. Ook recidive bleek de kans op strafrechtelijke afdoening te doen toenemen. Kortom, zowel uit het onderzoek van Shapiro (1984) als uit dat van Clinard en Yeager (1980) komt het beeld naar voren van een strafrecht dat betrekkelijk weinig wordt ingezet, maar als dit dan toch gebeurt, vrijwel uitsluitend wordt gereserveerd voor middelernstige en met name ernstige vormen van organisatiecriminaliteit. Het strafrecht vormt in deze studies een *ultimum remedium*: strafrechtelijke afdoening wordt bewaard voor 'de uitschieters van onrecht'. In de empirische hoofdstukken van de onderhavige studie zal worden nagegaan voor welke organisatiedelicten het Nederlandse strafrecht wordt gereserveerd.

2.2.4. De delinquenten

Een belangrijk kenmerk van organisatiecriminaliteit is dat het delicten betreft die in het kader van organisatorische taken en in het belang van de organisatie worden gepleegd (Van de Bunt, 1992; Friedrichs, 2010; Huisman, 2010; Minkes & Minkes, 2008; Pontell & Shichor, 2001; Shover & Scroggins, 2009; Shover & Wright, 2001; Sutton & Haines, 2006). Het is dit kenmerk dat organisatiecriminaliteit onderscheidt van witteboordencriminaliteit. Laatstgenoemd concept is breder en omvat ook delicten die niet onlosmakelijk verbonden zijn met de uitoefening van organisatorische taken en niet per se ten bate van de organisatie komen. Bij organisatiecriminaliteit staat de organisatie en niet de individuele dader voorop. Ter beantwoording van de vraag welke delinquenten strafrechtelijk worden opgepakt is het daarom van belang een duidelijk onderscheid te maken tussen studies die zich voornamelijk richten op natuurlijke personen (individueen) en studies waarbij de focus ligt op rechtspersonen (organisaties). Omdat de nadruk van de onderhavige studie ligt op de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen, wordt hier uitgebreider bij stilgestaan. Begonnen wordt echter met de natuurlijke personen.

Natuurlijke personen

De term witteboordencriminaliteit verwijst expliciet naar de kledingkeuze van de (vermeende) daders. Waar Sutherland wees op de karakteristieke witte boorden, daar sprak oud-minister Hirsch Ballin (Justitie, CDA) in het verleden over “goedzittende Armani-pakken” toen hij refereerde aan organisatiecriminelen. Van den Berg e.a. tekenden in hun onderzoek naar organisatiecriminaliteit in Nederland uit de mond van een door hen geïnterviewde advocaat op dat ‘de streepjes op de kleding van organisatiecriminelen van boven naar beneden lopen in plaats van van links naar rechts’ (2002: 42). Dergelijke uitspraken wekken de indruk dat witteboorden-, maar ook organisatiecriminaliteit, wordt gepleegd door vermogende en invloedrijke daders (Reiman, 1995; Croall, 1989: 157). Maar hoe zit het nu werkelijk? Het antwoord op deze vraag hangt in hoge mate af van de wijze waarop het begrip ‘organisatiecriminaliteit’ wordt geoperationaliseerd.

Uit verschillende empirische studies is gebleken dat organisatiecriminelen een beduidend profaner of eenvoudiger karakter hebben dan doorgaans wordt aangenomen (Weisburd & Waring, 2001: 17; Weisburd e.a., 1991; Shapiro, 1980; 1984; 1985). Shapiro concludeerde ten aanzien van de door haar bestudeerde natuurlijke personen én rechtspersonen bijvoorbeeld het volgende: *“Many of the securities offenses (...) do not fit the stereotypes. From our daily newspaper fare, we expect to find Fortune 500 corporations, Wall Street brokerage firms, and*

slick sophisticated Harvard Business School types among the ranks of the wayward capitalists. Instead, we find itinerant preachers, a part-time rabbi/insurance salesman, buddies forming an investment club, "Mom and Pop" operations, foundering brokerage firms, and so on." Ingezoomd op alleen natuurlijke personen kwamen Weisburd e.a. begin jaren negentig op basis van hun onderzoek naar acht federale strafbare feiten⁴⁵ tot een vergelijkbare conclusie. Weisburd e.a. constateerden dat bekende, machtige en welvarende daders eerder uitzondering dan regel zijn: *"The offenders that got the most notoriety in Sutherland's day were Ivar Krueger and Samuel Insull, while today's most noted defendants are Ivan Boesky and Michael Milken. But now, just as in Sutherland's day, these cases are the exception, not the rule. If one wants to understand the full range [...] one has to look beyond the most dramatic cases"* (1991: 171). Deze bevinding bracht Weisburd e.a. ertoe hun boek de titel *'Crimes of the Middle Classes'* mee te geven.

Het onderhavige onderzoek staat echter grotendeels in het teken van de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen. In het geval van rechtspersonen is het minder voor de hand liggend om over verschillende 'klassen' te spreken. Wel kan iets over bijvoorbeeld hun omvang worden gezegd. Want zijn het nu vooral grote of juist kleine rechtspersonen die strafrechtelijk worden aangepakt? En hoe welvarend zijn strafrechtelijk aangepakte rechtspersonen eigenlijk?

Rechtspersonen

Veel landen kennen een vorm van strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (Gobert & Pascal, 2011).⁴⁶ In Nederland kunnen rechtspersonen op grond van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden voor dezelfde delicten als natuurlijke personen. Ook organisaties kunnen dus strafrechtelijk worden gesanctioneerd. De vraag is hoe de organisaties bij wie dit daadwerkelijk gebeurt zijn te typeren. Zijn dit vooral de gerenommeerde ondernemingen die door Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980)⁴⁷ werden bestudeerd, of zien we ook daar een ander beeld

⁴⁵ Het gaat om de volgende acht delictscategorieën: *"antitrust offenses, securities fraud, mail and wire fraud, false claims and statements, credit and lending institution fraud, bank embezzlement, income tax fraud, and bribery"* (Weisburd e.a., 2001).

⁴⁶ Over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen is veel geschreven. Zie o.m.: Beale, 2007; Bucy, 2007; 2002; Fisse, 1991; Drew & Clark, 2005; Belbot, 1993; DiMento, 2000; Blankenship, 1993; Buell, 2006; Carmichael, 1996; Coffee, 1983; Geis, 2005; Geis & DiMento, 2002; Gobert, 2008; Khanna, 1996; Parisi, 1984; Lilly & Ball, 1982; Poling & White, 2001; Walt & Laufer, 1991; Field & Jörg, 1991.

⁴⁷ Overigens delen Clinard en Yeager ook de door hen bestudeerde organisaties wel degelijk in naar organisatiegrootte (1980: 119). Ze hanteren daarbij een onderverdeling in 'klein' (jaaromzet van 300 tot en met 499 miljoen dollar), 'middelgroot' (jaar-

wanneer organisatiecriminaliteit niet automatisch tot de grootste organisaties wordt beperkt?

Wat kunnen we op basis van het verrichte onderzoek zeggen over de grootte van de bij organisatiecriminaliteit betrokken organisaties? Verschillende auteurs concludeerden dat grotere organisaties meer strafbare feiten plegen (Barnett, 1981: 14; Shover & Bryant, 1993: 154). Dit zou volgens deze auteurs te maken hebben met het gegeven dat de grotere omvang ook zorgt voor meer diversiteit en complexiteit. Het een en ander zou eraan bijdragen dat bijvoorbeeld '*subcultures of neutralization*' ontstaan (Van den Berg e.a., 2002: 82). Er zijn echter ook auteurs die op basis van hun onderzoek tot de conclusie kwamen dat juist de kleine organisaties meer strafbare feiten plegen (zie bijvoorbeeld Vaughan, 1983: 96). Volgens deze auteurs zou dit te wijten zijn aan de nadelige en labiele concurrentiepositie waarin dergelijke kleine organisaties zich ten opzichte van de marktleiders bevinden (Sutton & Wild, 1985). Kleinere organisaties zouden de regels minder goed naleven omdat zij, vanwege hun beperkte middelen, sneller hun toevlucht zullen zoeken in illegale middelen om alsnog hun doelstellingen te realiseren (Wheeler & Rothman, 1982). Om te kunnen overleven zien kleine organisaties zich, volgens deze auteurs, genoodzaakt om alternatieve, onwettelijke bronnen aan te boren (Croall, 1989: 169; Barlow, 1993).

Ook Shapiro (1984: 39-41) deelde de in de door haar bestudeerde SEC-dossiers aangetroffen rechtspersonen in naar grootte van de organisatie. Ze hanteerde daarbij de volgende categorieën: bankroet, klein, middelgroot, groot en extreem groot. De kleine organisaties bestonden uit '*Mom-and-Pop operations*', eenmanszaken en organisaties met minder dan 50 werknemers. De categorie 'extreem groot', daarentegen, werd ingevuld door *Fortune 500*-organisaties en omvat daarmee de organisaties die ook door Sutherland en Clinard en Yeager werden bestudeerd. Een kwart van de bestudeerde organisaties bleek bankroet, 40 procent werd gekwalificeerd als 'klein', 14 procent als 'middelgroot', 8 procent als 'groot' en 2 procent kreeg het label 'extreem groot' opge-

omzet van 500 tot en met 999 miljoen dollar) en 'groot' (jaaromzet van 1 miljard dollar of meer). De categorie kleine organisaties bedroeg 30,5 procent van alle bestudeerde organisaties. Deze categorie bleek verantwoordelijk voor tien procent van de bestudeerde wetsovertredingen. De middelgrote organisaties vormen 27,2 procent van het totaal en begingen 20 procent van alle overtredingen. De grote organisaties (43,2 procent van de bestudeerde organisaties), tot slot, waren verantwoordelijk voor het merendeel van de onderzochte overtredingen, namelijk voor ongeveer 70 procent daarvan. Daarnaast werd geconcludeerd dat de grote organisaties 72,1 procent van de ernstige en 62,8 procent van de middelernstige wetsovertredingen voor hun rekening namen. De door Clinard en Yeager bestudeerde organisaties zijn echter – zeker wanneer vergeleken met de Nederlandse context – allemaal relatief groot, waardoor voor-noemde onderverdeling voor de onderhavige studie niet erg bruikbaar is.

plakt.⁴⁸ Shapiro concludeerde dan ook: *"Whatever the explanation, the organizations subject to SEC investigation are not corporate giants that have been around for a long time; they are very young and very small"* (1984: 41).

Ten aanzien van de grootte van regelovertredende organisaties rijst al met al een diffuus beeld op. Wanneer een kwantitatief onderzoek echter gebruikmaakt van officiële statistieken en het onderzoek niet meteen wordt afgebakend tot alleen criminaliteit die door grote organisaties wordt gepleegd, blijken kleine, marginale organisaties meer dan grote, welvarende organisaties vanwege organisatiecriminaliteit strafrechtelijk te worden aangepakt.

Ook het beeld ten aanzien van de mate van macht en respectabiliteit van regelovertredende organisaties, is in de eerste plaats echter diffuus. Uit sommige studies (Shapiro, 1984; 1985) blijkt dat strafrechtelijke vervolging van daders met een hoge sociale status iets minder waarschijnlijk is dan strafrechtelijke vervolging van daders met een lage sociale status. Empirisch onderzoek naar de attitudes van officieren van justitie toonde echter aan dat deze officieren ernstige delicten eerder strafrechtelijk vervolgen en dat overtreders met een hoge sociale status dergelijke delicten eerder plegen (Benson e.a., 1988; Benson & Cullen, 1998). Kortom, ook hier zijn de conclusies niet eensluidend. Wel is duidelijk geworden dat 'ontboorde', kwantitatieve studies waarin gebruik wordt gemaakt van officiële registratiegegevens (in plaats van bijvoorbeeld surveydata), zoals ook mijn eigen onderzoek, doorgaans resulteren in de constatering dat het strafrecht vooral wordt gebruikt ter bestraffing van kleine, marginale, weinig vermogende organisatie-criminelen.

Tot slot, bespreek ik kort de verhouding tussen het aantal organisatiecriminelen in de vorm van natuurlijke personen en het aantal regelovertredende organisaties. Een kwart van alle door Shapiro onderzochte zaken waarin op een formele wijze gevolg werd gegeven aan de wetsovertreding, betrof een strafrechtelijke doorverwijzing. Deze strafrechtelijk doorverwezen zaken onderscheidden zich van de civiel- of bestuursrechtelijke afgedane dossiers door het relatief hoge aantal natuurlijke personen: de 58 strafrechtelijk doorverwezen dossiers leverden 185 daders op, waarvan 11% een organisatie en 89%⁴⁹ een natuurlijke persoon betrof (Shapiro, 1984: 159). De daders die op een civiel- of bestuursrechtelijke wijze werden aangepakt, daarentegen, be-

⁴⁸ Vanwege gebrekkige data kon Shapiro slechts 69 procent van de in totaal 723 organisaties in een van de genoemde categorieën onderbrengen.

⁴⁹ In 44 procent van de zaken ging het om een bestuurder of andere leidinggevende en in 45 procent van de strafrechtelijk aangepakte zaken kon de dader als een 'ander individu' worden gekwalificeerd.

stonden voor 37 procent uit organisaties en voor 63 procent uit natuurlijke personen. De vraag is nu of ook in Nederland de nadruk op de strafrechtelijke aanpak van natuurlijke personen ligt. Deze vraag komt met name in het zesde hoofdstuk nog uitgebreid aan bod.

2.2.5. Conclusie ten aanzien van strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit

De besproken kwantitatieve studies tonen aan dat het strafrecht een relatief beperkte rol speelt bij de aanpak van organisatiecriminaliteit. Met andere woorden: strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit is een kwantitatieve uitzondering. De delicten en daders die worden aangetroffen zijn in de eerste plaats afhankelijk van de wijze waarop het begrip 'organisatiecriminaliteit' wordt geoperationaliseerd. Uit met name de Yale-studies van Shapiro (1980; 1984; 1985), Weisburd e.a. (1991) en Weisburd & Waring (2001) is af te leiden dat wanneer een steekproef niet wordt afgebakend aan de hand van kenmerken van de overtreder, dat het dan over het algemeen eenvoudige, alledaagse wetsovertredingen betreft, gepleegd door relatief kleine, onbekende en niet welvarende natuurlijke personen en rechtspersonen. Wel blijkt dat juist de meest ernstige delicten en meest verwijtbare daders het snelst civiel- en met name strafrechtelijk worden aangepakt (m.n. Clinard & Yeager, 1980; Shapiro, 1984; Weisburd e.a., 1991). In deze studie zullen we nagaan welke strafbare feiten en welke rechtspersonen in Nederland strafrechtelijk worden opgepakt.

2.3. Het 'hoe': strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

De tweede centrale onderzoeksvraag heeft betrekking op 'wat er uitgaat': hoe vaak wordt organisatiecriminaliteit gesanctioneerd? Welke sancties worden dan opgelegd? Hoe hoog zijn deze sancties? Maar ook: op welke andere strafrechtelijke wijzen wordt (veronderstelde) organisatiecriminaliteit afgedaan? Hoe vaak wordt er bijvoorbeeld geseponeerd en hoeveel verdachten worden uiteindelijk vrijgesproken? Kortom, in het kader van de tweede onderzoeksvraag wordt onderzocht hoe organisatiecriminaliteit strafrechtelijk wordt afgedaan. Ook in deze derde paragraaf ga ik na hoe voornoemde vragen in eerder verrichte kwantitatieve studies naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in andere (m.n. Angelsaksische) jurisdicties werden beantwoord.

2.3.1. Afdoeningsmodaliteiten

Vooropgesteld: rechtspersonen kunnen uiteraard niet worden opgesloten. Mede daarom wordt algemeen aangenomen dat organisatiecriminaliteit voornamelijk middels financiële sancties wordt afgedaan (Levi, 1987; Weisburd e.a., 1991; Nelken, 2012). Uit onderzoek van Clinard en Yeager (1980) blijkt in ieder geval dat organisatiecriminaliteit relatief mild wordt gesanctioneerd. In hun grootschalige studie naar *corporate crime* onderzochten Clinard en Yeager (1980) ook de typen handhavingsacties. In totaal bestudeerden Clinard en Yeager 1.529 sancties die werden opgelegd aan 477 organisaties. Ze concludeerden dat er twee keer zoveel waarschuwingen werden uitgevaardigd dan dat er overige sancties werden opgelegd. Naast waarschuwingen werd eveneens veelvuldig gebruikgemaakt van ‘*consent orders*’ en ‘*consent degrees*’ (12,9% van alle sancties). Bijna een kwart van de opgelegde sancties betrof financiële sancties. De studie van Clinard en Yeager ontbeert gegevens met betrekking tot de hoogte van deze sancties. Daarnaast gaat het hier om zowel strafrechtelijke, als bestuurs- en civielrechtelijke handhavingsacties. In het onderzoek van Clinard en Yeager worden al deze handhavingsacties op één hoop gegooid, waardoor het niet mogelijk is om specifiek in te zoomen op de strafrechtelijke acties. Shapiro’s studie (1984) is voor mijn onderzoek op dit punt daarom bruikbaar.

In Shapiro’s onderzoek (1984) werden 58 van de door de SEC gestarte zaken doorverwezen naar het Amerikaanse Openbaar Ministerie. Dit betekent echter niet dat in al deze zaken ook een straf werd opgelegd. Van de 186 verdachten die naar het strafrecht werden doorverwezen, werden er uiteindelijk 105 voor de strafrechter gebracht (Shapiro, 1984: 161). Het Amerikaanse Openbaar Ministerie besloot 48 van de 186 verdachten niet te vervolgen en 33 verdachten hoorden de tegen hen gerichte aanklachten in een later stadium ingetrokken worden. Van de 105 verdachten die zich voor de strafrechter dienden te verantwoorden, werden 85 daders uiteindelijk strafrechtelijk veroordeeld. Twintig verdachten werden vrijgesproken. Kortom, slechts een kwart van de naar het OM doorverwezen verdachten en iets meer dan tachtig procent van de voor de strafrechter gebrachte verdachten werd uiteindelijk strafrechtelijk gesanctioneerd. In de onderhavige studie zal voor de Nederlandse context worden onderzocht hoeveel strafbare feiten uiteindelijk worden gesanctioneerd, hoeveel zaken worden geseponeerd, en hoeveel verdachten worden vrijgesproken.

2.3.2. Sanctiehoogtes

Mijn onderzoek richt zich niet alleen op de verschillende strafrechtelijke afdoeningsmodaliteiten, maar wanneer er wordt gesanctioneerd, ga ik ook na wat de hoogte of duur daarvan is. Bekend zijn in dit verband

bijvoorbeeld de transacties tussen het Nederlandse Openbaar Ministerie en respectievelijk Rabobank (€70 miljoen), detailhandelsconcern Ahold (€8 miljoen), accountantskantoor KPMG (€7 miljoen) en bouwbedrijf Ballast Nedam (€5 miljoen), de geldboetes voor tankopslagbedrijf Odfjell (€3 miljoen) en chemiebedrijf Dow Chemical (€1,8 miljoen), en de gevangenisstraffen voor vastgoedhandelaar Jan van Vlijmen (7 jaar) en 'bedrijvendokter' Joep van den Nieuwenhuyzen (1 jaar). In het inleidende hoofdstuk wierp ik reeds de vraag op hoe representatief deze sancties zijn voor de gehele sanctioneringspraktijk ten aanzien van organisatiecriminaliteit.

Er is weinig kwantitatief onderzoek verricht naar de strafrechtelijke sanctionering⁵⁰ van organisatiecriminaliteit. De strafrechtelijke boetes die Shapiro in haar onderzoek naar beleggingsfraude bestudeerde, liepen uiteen van 1 dollar tot maximaal 36.000 dollar (1984: 161-162). Een derde van de verdachten werd beboet voor een bedrag van minder dan 1.000 dollar, terwijl een kwart een boete van hoger dan 10.000 dollar te verduren kreeg. De mediaan bestond uit een boete van 2.700 dollar en het gemiddelde boetebedrag bedroeg minder dan 6.500 dollar.

Shapiro's resultaten komen grotendeels overeen met de uitkomsten van het onderzoek van Weisburd e.a. (1991) naar de wijze waarop witteboordencriminaliteit in de Amerikaanse federale rechtbanken wordt afgedaan.⁵¹ Weisburd e.a. (1991: 151) vonden een gemiddelde geldboete van 6.250 dollar, terwijl de meest voorkomende geldboete 3.000 dollar bedroeg. Deze geldboetebedragen wijken sterk af van de bedragen die we uit de media kennen en waarvan hierboven enkele voorbeelden werden gegeven (vgl. Almond, 2009a). Alhoewel moet worden opgemerkt dat het veelal om gedateerde onderzoeken gaat, zijn geldboetes waarmee tonnen zijn gemoeid schaars. Miljoenenboetes ontbreken vrijwel geheel. Illustratief is dat Levi (1987) in zijn onderzoek naar de bestraffing van fraude in het Verenigd Koninkrijk concludeerde dat in 1985 slechts 13 mannen en 2 vrouwen een geldboete kregen opgelegd van meer dan 1.000 pond.

Levi (1987) bestudeerde aan de hand van officiële statistieken ook de gevangenisstraffen die Britse fraudeurs krijgen opgelegd. Hij

⁵⁰ Bewust wordt in dit verband gesproken van 'strafrechtelijke sanctionering' in plaats van 'strafrechtelijke afdoening'. Niet-sanctionerende afdoeningswijzen, zoals septs en vrijspraken, zijn immers niet in hoogtes of duur uit te drukken.

⁵¹ De studies van Shapiro (1984) en Weisburd e.a. (1991) maken beide deel uit van het *Yale White-Collar Crime Project* en kennen ook enige overlap: beleggingsfraude wordt bijvoorbeeld voornamelijk door de SEC opgespoord en vormt ook een onderdeel van de definitie van witteboordencriminaliteit die Weisburd e.a. hanteren. Beide onderzoeken hebben ook betrekking op dezelfde periode (tweede helft jaren zeventig).

concludeerde dat gevangenisstraffen voor fraudeurs weinig voorkomen. De gemiddelde gevangenisstraf voor fraude en valsheid in geschrift bedroeg in de eerste helft van de jaren tachtig minder dan tien maanden (Levi, 1987: 213). Ook Weisburd e.a. (1991) besteedden in hun onderzoek aandacht aan de duur van de opgelegde gevangenisstraffen. De gemiddelde gevangenisstraf voor de door hen bestudeerde witteboordencriminelen bedroeg ruim 21 maanden (Weisburd e.a., 1991: 131). De meest voorkomende gevangenisstraf kende echter een duur van een half jaar. De langste gevangenisstraffen werden opgelegd in verband met postfraude (gemiddeld: 48,2 maanden; mediaan: 18 maanden).

Uit het eerder verrichte kwantitatieve onderzoek naar de sancti-
onering van organisatiecriminaliteit komt al met al naar voren dat deze
criminaliteitsvorm relatief mild wordt bestraft (Albonetti, 1994;
Alexander e.a., 1999). In het geval van rechtspersonen wordt logi-
scherwijs⁵² vooral gebruikgemaakt van financiële sancties. Hetzelfde
geldt echter voor individuele organisatiecriminelen, al worden deze ook
geconfronteerd met bijvoorbeeld gevangenisstraffen. Alhoewel we van-
uit de media bekend zijn met miljoenen- en zelfs miljardenboetes zijn
de bedragen welke in de besproken onderzoeken zijn bestudeerd be-
trekkelijk laag. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het oude data
betreft. De studies van Clinard en Yeager (1980), Shapiro (1984), Levi
(1987), Weisburd e.a. (1991) en Weisburd en Waring (2001) hebben
betrekking op de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Daar-
naast gaat het om Angelsaksische landen, die een beduidend ander
(straf)rechtssysteem kennen dan het Nederlandse. Een grootschalig
kwantitatief onderzoek naar de wijze waarop organisatiecriminaliteit in
Nederland strafrechtelijk wordt aangepakt ontbreekt echter. Het is
daarom interessant om in het onderhavige onderzoek na te gaan hoe de
Nederlandse sancties zich verhouden tot de besproken Angelsaksische
sancties en of bijvoorbeeld de veranderde maatschappelijke opvattin-
gen ten aanzien van organisatiecriminaliteit de laatste decennia hebben
geresulteerd in beduidend hogere sancties.

2.3.3. Conclusie ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

Welke conclusies kunnen nu op basis van de besproken studies worden
getrokken met betrekking tot de wijzen waarop organisatiecriminaliteit
wordt afgedaan? De belangrijkste conclusie is, zoals gezegd, dat organi-
satiecriminaliteit relatief mild worden bestraft. Hoge boetes en lange

⁵² Rechtspersonen kunnen immers niet worden opgesloten.

gevangenisstraffen zijn schaars. Het besproken onderzoek stamt echter voornamelijk uit de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.

Eind jaren zeventig bekritiseerde de Amerikaanse filosoof Jeffrey Reiman het strafrechtelijk systeem in zijn werk met de toepasselijke titel *The Rich get Richer en the Poor Get Prison* (1979). Reiman stelde dat het strafrechtssysteem partijdig is. Van start tot finish zouden de armen worden benadeeld en de rijken bevoordeeld. Met andere woorden: er zou sprake zijn van klassenjustitie (vgl. Rovers, 1999; Yeager, 1987). Vandaag de dag worden dergelijke verwijten nog steeds gemaakt. Een voorbeeld hiervan is te ontleen aan de reacties op de strafrechtelijke afdoening van de Rabobank- en KPMG-zaken, maar ook na afloop van de bouwfraude (Schipholtunnel) en de Vos-zaak (glycerine) begin deze eeuw werd van klassenjustitie gesproken.

Volgens Levi (1987) kan het begrip 'klassenjustitie' op twee manieren worden geïnterpreteerd. Allereerst verwijst voornoemde term naar de bewuste processen die ten grondslag liggen aan de ongelijke uitkomst. De gedachte hierbij is dat organisatiecriminaliteit betrekkelijk mild wordt bestraft omdat handhavers deze criminaliteitsvorm bijvoorbeeld minder erg vinden of omdat ze bevriend zijn met een organisatie. De term klassenjustitie is echter ook op te vatten als niet zozeer het proces, maar de uitkomst zelf. Wanneer klassen 'onder de streep' – bijvoorbeeld omdat ze mildere of juist zwaardere sancties krijgen opgelegd – ongelijk worden behandeld, dan is er *ipso facto* sprake van klassenjustitie, ongeacht de processen die hiertoe hebben geleid. De vraag of, en op welke wijze, er sprake is van klassenjustitie, hangt af van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke afdoeningspraktijk.

2.4. Het 'waarom': omstandigheden en overwegingen in de strafrechtelijke afdoeningspraktijk

In het voorgaande is aan de hand van eerder verricht onderzoek achtereenvolgens gekeken naar de delicten en delinquenten die vanwege organisatiecriminaliteit strafrechtelijk worden aangepakt (§2.2) en de afdoening waarin deze aanpak resulteert (§2.3). De onderhavige paragraaf staat in het teken van de derde en laatste centrale onderzoeksvraag, te weten: waarom wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk opgepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoogte/duur daarvan) bepaald?

De strafbare feiten die uiteindelijk daadwerkelijk worden gesanctioneerd vormen slechts een klein deel van het totale aantal feiten dat wordt gepleegd. De wijze waarop handhavers te werk gaan, bepaalt voor een belangrijk deel de gegevens die er over organisatiecriminali-

teit beschikbaar zijn (Reiman, 1995: 105; Croall, 1989: 165; Hagan e.a., 1980; Van de Bunt, 1993; Shapiro, 1984; Grabosky, 1978). Veel delicten zullen niet strafrechtelijk worden opgepakt of nog voor het bestraffingsstadium de strafrechtelijke trechter verlaten (Friedrichs, 2010; Huisman & Niemeijer, 1998; Van de Bunt & Huisman, 2004; Van Swaaningen, 2010; Mulder, 2010; Hawkins, 1984; 2002; Geis, 1992; 1984; 1985; 2007; Geis & Jesilow, 1993; Geis e.a., 1995; Geis & Stotland, 1980). Tijdens alle fases die een strafzaak doorloopt, is er sprake van factoren die de afloop ervan in hoge mate (selectief) beïnvloeden (Croall, 1993; Benson & Walker, 1988; Braithwaite, 1982; 1992; Coffee, 1980; 1981; Cohen, 1989; 1991; 1992; 1996; Levi, 2007; Frank e.a., 1989; Hagan e.a., 1980; Hagan & Paret, 1985; Hagan & Palloni, 1986; Katz, 1979; Kagan, 1989; Kriesberg, 1976; Parker & Lehmann Nielsen, 2011). In de hierop volgende subparagrafen heb ik deze factoren⁵³ onderverdeeld in een aantal categorieën. Het gaat daarbij achtereenvolgens om factoren die samenhangen met de: kenmerken van de overtreding en overtreder (2.4.2), persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver (2.4.3), interacties tussen handhaver en overtreder tijdens het handhavingstraject (2.4.4), organisatorische setting (2.4.5), en de politieke, sociale en economische context (2.4.6).

2.4.1. Kenmerken van de overtreding en overtreder

De eerste categorie van factoren die het besluitvormingsproces binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden, heeft betrekking op kenmerken van zowel de overtreding als de overtreder. Het kan dan gaan om:

- de aard en reputatie van de overtreder⁵⁴;
- de gepercipieerde oorzaken van de wetsovertreding of de mate van opzet⁵⁵;
- het type en de omvang van de schade⁵⁶;
- de typen en het aantal slachtoffers⁵⁷;
- de sociale organisatie van de illegale activiteiten⁵⁸;

⁵³ Gezien de veelzijdigheid van het werkkterrein en het feit dat handhaven uiteindelijk mensenwerk is, is de opsomming van factoren uiteraard niet uitputtend. De bedoeling is veeleer om de grote verscheidenheid aan beïnvloedende factoren weer te geven zonder daarbij de illusie te koesteren volledig te zijn.

⁵⁴ Zie o.m. Kagan & Scholz, 1984; Burns, Lynch & Stretesky, 2008; Wheeler, Mann & Sarat, 1988; Waring & Weisburd, 2001; Piquero & Davis, 2004.; Pendleton, 1998.

⁵⁵ Zie o.m. Burns, Lynch & Stretesky, 2008; Conklin, 1977; Benson & Cullen, 1998.

⁵⁶ Zie o.m. Croall, 2001; Hagan & Nagel, 1982; Nagel & Hagan, 1982; Ayres & Frank, 1987; Burns, Lynch & Stretesky, 2008; Benson & Cullen 1998; Gurney, 1985; Schudson e.a., 1984; Mokhiber, 1988.

⁵⁷ Zie o.m. Benson & Cullen, 1998; Ayres & Frank, 1987; Gurney, 1985.

- het type delict⁵⁹;
- de complexiteit van de zaak⁶⁰; en
- juridische problemen of obstakels met betrekking tot het vinden van verklaringsbereide slachtoffers en getuigen en het bewijzen van opzet⁶¹.

De studie die binnen deze eerste categorie wellicht het meest illustratief is, is het empirische onderzoek van Wheeler, Mann en Sarat (1988) naar de manier waarop rechters tot een beslissing komen in zaken die onder de noemer 'organisatiecriminaliteit' kunnen worden geschaard. Uiteraard, voordat een strafbaar feit het bestraffingsstadium bereikt, heeft het reeds een lang traject doorlopen. Uit andere studies blijkt echter dat soortgelijke factoren zoals die in het onderzoek van Wheeler e.a. door rechters worden aangedragen ook een rol spelen in de opsporings- (Shapiro, 1984) en vervolgingsfase (Benson & Cullen, 1998; Hawkins, 1984; 2002; Ayres & Frank, 1987).

De studie *Sitting in Judgment* verscheen reeds in 1988 en is dus, net als veel van de eerder besproken onderzoeken, enigszins gedateerd. De studie doet verslag van een onderzoek naar besluitvormingsprocessen binnen de rechterlijke macht. Het onderzoek is gebaseerd op diepte-interviews met 51 rechters in zeven verschillende federale districten in de Verenigde Staten. Wheeler e.a. (1988) concluderen dat rechters drie algemene factoren meewegen in hun beslissing ten aanzien van de vraag welke straf moet worden opgelegd in gevallen van organisatiecriminaliteit gepleegd door natuurlijke personen: de omvang van de schade, de verwijtbaarheid van de dader en de gevolgen van de sanctie (Wheeler e.a., 1988: 53).

De zwaarstwegende factor is volgens Wheeler e.a. de schade die door het delict wordt veroorzaakt. In hoofdstuk 1 van de onderhavige studie werden drie vormen van schade onderscheiden: financieel-economische, fysieke en maatschappij ondermijnende schade. Uit het onderzoek van Wheeler e.a. blijkt dat met name schade die wordt berokkend aan specifieke en te identificeren individuen sterk meeweegt in de eindbeslissing. Het belang van de factor 'schade' neemt eveneens toe wanneer er sprake is van schade met een gewelddadig karakter. Bij organisatiecriminaliteit is vaker dan bij conventionele criminaliteit sprake van diffuus slachtofferschap en minder vaak van delicten met

⁵⁸ Zie o.m. Shapiro, 1984.

⁵⁹ Zie o.m. Benson, Cullen & Maakestad, 1990; Weisburd e.a., 1991.

⁶⁰ Zie o.m. Wright, 2006; Payne e.a., 2005.

⁶¹ Zie o.m. Payne e.a., 2005; Shapiro, 1985; Cullen e.a., 2006; Brickey, 2005; Bucy, 2007; Mann, 1985; Brants, 1994.

een gewelddadig karakter (Friedrichs, 2010). Wanneer er echter concrete, menselijke slachtoffers zijn te identificeren die op een gewelddadige wijze schade wordt berokkend, dan zal dit volgens de geïnterviewde rechters resulteren in zwaardere straffen. In plaats van de factor 'schade' alleen te koppelen aan het element 'geweld', kijken de rechters in geval van organisatiecriminaliteit ook naar elementen als 'geldelijk verlies', 'duur van de overtreding' en 'beschadiging van het gevestigde vertrouwen'⁶² (Wheeler e.a., 1988: 80).

Wheeler e.a. erkennen dat rechters de drie genoemde factoren ('schade', 'verwijtbaarheid' en 'consequenties van de straf') verschillend wegen, maar tegelijkertijd stellen ze dat het opvallend is in welke mate het gemeengoed is dat de drie factoren bij het bepalen van de uiteindelijke straf in ieder geval een rol spelen. Terwijl de mate dus per rechter verschilt, concluderen Wheeler e.a. dat alle drie de factoren vrijwel altijd worden meegenomen in de eindbeslissing. Volgens de auteurs is er onder de rechters sprake van een eigen '*common law standard*', waarin zij naast de klassieke strafdoelen ook andere overwegingen laten terugkomen. Zo lijkt een belangrijke regel te zijn: "*Sentence so as to reduce the total social cost of the offence to its victims*" (1988: 165). Deze regel resulteert in straffen die beogen compensatie te bieden aan het slachtoffer en waarmee daarnaast wordt getracht de ontstane situatie te repareren. Een andere gedeelde opvatting lijkt te zijn dat straffen geen onschuldige partijen mogen treffen. Deze regel komt bijvoorbeeld tot uiting in de wens om daders aan het werk te houden en niet bij hun familie weg te halen. De gedeelde normen komen echter nauwelijks terug in officiële stukken omtrent strafdoelen of bijvoorbeeld richtlijnen. De eigen '*common law standard*' dient als een kompas aan de hand waarvan in concrete zaken recht wordt gesproken.

Uit het onderzoek van Wheeler e.a. (1988), met zijn focus op de elementen 'schade', 'verwijtbaarheid' en 'consequenties van de straf', is af te leiden dat rechters strafrechtelijke sanctionering als een *ultimum remedium* beschouwen. Strafrechtelijke sanctionering moet worden gereserveerd voor het zwaarste onrecht. De straf dient te worden afgestemd op de ernst van het delict, waarbij deze ernst gemeten wordt in termen van schade van het delict en verwijtbaarheid van de dader. Net als eerder werd geconcludeerd, kunnen we dus ook op basis van *Sitting in Judgment* de verwachting uitspreken dat de straffen voor organisatiecriminaliteit de ernst van de delicten reflecteren.

Een belangrijk obstakel bij het in de praktijk brengen van bovenstaande *common law standard*, die niet alleen onder strafrechters maar

⁶² Dit laatste element stemt overeen met het gedachtegoed van Sutherland, die '*white-collar crime*' gelijkstelde met '*a certain violation of trust*'.

ook onder inspecteurs (Shapiro, 1984) en officieren van justitie (Benson & Cullen, 1998) wordt gehanteerd, vormt de complexiteit van het opsporen, vervolgen en bestraffen van organisatiecriminaliteit (Hawkins, 2002). Voor een deel is deze complexiteit een voortvloeisel van de verwevenheid van de strafbare feiten met de organisatiestructuur waarbinnen deze worden gepleegd. De complexiteit is echter ook gelegen in de aard van de delicten, het technische karakter daarvan en de onduidelijkheden op jurisdictiegebied, met name waar het gaat om grensoverschrijdende feiten (Braithwaite & Pettit, 1990).

Een ander interessant punt omtrent het complexe karakter van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt aangedragen door Chrisje Brants (1994). Brants spreekt in dit verband van 'vertaaltalproblemen'. Dit zijn problemen die zich voordoen wanneer wordt getracht bepaalde delicten die door organisaties zijn gepleegd om te zetten in een strafrechtelijke procedure. Zoals gezegd, gaat het dikwijls om overtredingen van sociaaleconomische ordeningswetgeving. Van nature is dit een bestuursrechtelijk terrein. Om overtredingen van sociaaleconomische ordeningswetgeving in een strafproces te laten uitmonden, dient een lastige vertaalslag te worden gemaakt (zie ook Huisman, 1998; 2001). In sommige gevallen is het op grond hiervan dan ook verleidelijk om de sanctionering aan andere partijen over te laten, mocht men al in staat zijn om bepaalde situaties als een strafbaar feit te herkennen. Tot slot, kan complexiteit ook een gevolg zijn van het raffinement aan de kant van de daders. Sommige organisatiecriminelen kunnen voor bewijsproblemen zorgen door een diffuus systeem van verantwoordelijkheden op te zetten of door belastend bewijs achter te houden of te verdraaien (Mann, 1985).⁶³ Kortom, het blijkt lang niet altijd mogelijk om puur en alleen aan de hand van de schade van een delict en de verwijtbaarheid van een dader te bepalen of en hoe er strafrechtelijk moet worden opgetreden. Allerhande praktische uitdagingen en problemen staan het vertalen van een dergelijke *common law standard* in de weg.

2.4.2. Persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver

Factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden, kunnen in de tweede plaats te maken hebben met de persoonlijke achtergrond en attitudes van de individuele handhaver. Meer specifiek blijkt uit onderzoek dat onder andere de volgende factoren een rol kunnen spelen bij de beslissingen die strafrechtelijke handhavers nemen:

⁶³ Het gaat dan hoofdzakelijk om het bewijzen van de verwijtbaarheid van de dader.

- de persoonlijke ideologieën van de handhaver⁶⁴;
- zijn werkervaring⁶⁵;
- de mate waarin de handhaver tevreden is met zijn huidige baan⁶⁶;
- zijn leeftijd⁶⁷;
- zijn gedragsnormen⁶⁸; en
- zijn houding ten aanzien van de ernst van organisatiecriminaliteit, de beleidsdoelstellingen, de doelgroep, de werklast en de veronderstelde mate van effectiviteit van de beschikbare handhavingsmiddelen⁶⁹.

Een belangrijk onderzoek waarin de persoonlijke achtergrond en met name de persoonlijke attitudes van de handhaver een voorname rol spelen, betreft de studie *Combating Corporate Crime* van Michael Benson en Francis Cullen (1998)⁷⁰. In dit boek baseren Benson en Cullen zich op een in 1989⁷¹ uitgevoerd landelijk survey onder *local prosecutors*⁷², waarmee zij zich automatisch beperken tot enkel de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Uiteindelijk levert het survey 685 ingevulde vragenlijsten op. Ook de empirische studie van Benson en Cullen (1998) onder lokale officieren van justitie biedt een interessant referentiekader voor mijn eigen onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland, temeer daar ik me met name richt op de vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie.⁷³

⁶⁴ Zie o.m. Gurney, 1985; Payne, 2005 e.a.; Benson & Cullen, 1998; Cullen e.a., 2006.

⁶⁵ Zie o.m. Gormley, 1998; Wright & Friedrichs, 1991.

⁶⁶ Zie o.m. Gormley, 1998.

⁶⁷ Zie o.m. Gormley, 1998.

⁶⁸ Zie o.m. May & Wood, 2003.

⁶⁹ Zie o.m. Payne, 2005 e.a.; Shapiro, 1985; Benson, 1989.

⁷⁰ Zie ook: Benson e.a. 1990; Benson e.a., 1993; Benson e.a., 1988)

⁷¹ De vragen die worden gesteld in de vragenlijst hebben betrekking op het jaar 1988 (Benson & Cullen, 1998: 33)

⁷² Naast deze vragenlijsten maken Benson en Cullen tevens gebruik van aanvullende statistieken (1998: 33). Tevens verrichten zij gedurende twee perioden veldwerk (Benson & Cullen, 1998: 38-39). Tijdens deze perioden nemen zij interviews af met allerlei functionarissen die actief zijn binnen de lokale, strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Zowel de aanvullende statistieken als opbrengsten van het uitgevoerde veldwerk, blijven in de bespreking van het werk van Benson en Cullen buiten beschouwing, omdat de voor het onderhavige onderzoek relevante uitkomsten voortvloeien uit bovengenoemde vragenlijsten.

⁷³ Een belangrijk verschil tussen het onderzoek van Benson en Cullen en dat van mij is dat het bij Benson en Cullen ging om gekozen functionarissen met een breed takenpakket, terwijl ik me in mijn onderzoek voornamelijk richt op het in fraude en milieu-criminaliteit gespecialiseerde Functioneel Parket.

Over het algemeen beschouwen de door Benson en Cullen ondervraagde officieren van justitie organisatiecriminaliteit als een relatief 'onerstig' delict (1998: 61). Daarnaast blijkt het strafrechtelijk vervolgen van deze criminaliteitsvorm weinig aantrekkelijk te worden gevonden: *"We all like to get in there with a good murder case or an armed robbery where the guy's a real bad ass or a drug case or something. But corporate cases, they're very dry and boring, and they're tedious, and they're hard to win, and they're tough"* (Benson & Cullen, 1998: 66).

Om de bereidheid tot het starten van een strafrechtelijke vervolging verder te bestuderen, vroegen Benson en Cullen aan de door hen onderzochte officieren welke factoren hun bereidheid om organisatiecriminaliteit in een strafrechtelijke vervolging om te zetten zouden kunnen aantasten (1998: 79-81). De verschillende factoren werden onderverdeeld in de volgende categorieën: gebrekkige middelen, juridische of opsporingsbeperkingen, de beschikbaarheid van alternatieve sancties en tot slot, gemeenschapsverwachtingen of impact op de gemeenschap (Benson & Cullen, 1998: 79). Tussen de vijftig en zestig procent van de officieren liet weten dat onvoldoende opsporings- of vervolgingspersoneel zeker of waarschijnlijk hun bereidheid om te vervolgen zou aantasten. Juridische en opsporingsbeperkingen, zoals gebrekkige medewerking van het slachtoffer en problemen bij het vaststellen van *mens rea*, hadden eveneens een negatieve invloed op de genoemde bereidheid. Andere factoren binnen deze categorie, zoals gebrekkige hulp van andere handhavers en onvoldoende deskundigheid in het vervolgen van organisatiecriminaliteit, bleken een minder invloedrijke rol te spelen. De beschikbaarheid van alternatieve sancties is daarentegen weer wel sterk van invloed op de bereidheid om een strafrechtelijke vervolging te starten. Zeven op de tien officieren van justitie gaf te kennen in mindere mate bereid te zijn om te vervolgen wanneer er reeds op federaal niveau handhavingsacties werden ondernomen. De meest geringe negatieve invloed ging uit van factoren die te maken hadden met de verwachtingen vanuit, en de impact van een mogelijke vervolging op, de lokale gemeenschap. Negen procent van de ondervraagde officieren gaf te kennen zich negatief te laten beïnvloeden door een gebrek aan maatschappelijke steun voor een bepaalde strafrechtelijke vervolging; dit percentage bedroeg iets meer dan vijf procent in gevallen waarbij er sprake zou zijn van een mogelijk negatieve impact van de vervolging op de lokale gemeenschap.

Naast factoren die een eventuele vervolgingsbeslissing negatief zouden kunnen beïnvloeden, bekeken Benson en Cullen (1998: 81-83) ook factoren die de bereidheid om organisatiecriminaliteit strafrechtelijk te vervolgen juist zouden kunnen vergroten. Deze 'positieve factoren' werden ondergebracht in de volgende categorieën: aard van het

delict, afschrikwekkende en opvoedende functies, zorgen vanuit de gemeenschap en overige factoren. De meest invloedrijke factoren betroffen de factoren die te maken hadden met de aard van het delict; meer dan 90 procent van de respondenten gaf aan een toenemende bereidheid te ervaren wanneer er sprake was van fysieke schade voor slachtoffers, bewijs van meerdere overtredingen in plaats van één enkele overtreding, een groot aantal slachtoffers, of substantiële economische schade als gevolg van het delict. Iets minder invloed ging uit van een gepercipieerde afschrikwekkende werking van de vervolging: 85 procent van de officieren stelde hierdoor positief te worden beïnvloed. 75 Procent gaf eenzelfde antwoord op de vraag of de behoefte om publiekelijk aan te tonen dat de wet voor iedereen geldt de bereidheid om tot een strafrechtelijke vervolging over te gaan zou doen toenemen. Acht op de tien respondenten gaf te kennen dat zorgen vanuit de gemeenschap over een bepaalde zaak hun bereidheid om te vervolgen waarschijnlijk of zeker positief zouden beïnvloeden. Dit percentage lag beduidend lager in het geval van media-aandacht voor een strafzaak; in een dergelijk geval zou net iets minder dan de helft van de officieren van justitie meer bereid zijn om te vervolgen.

Wanneer de 'negatieve' en 'positieve' factoren tezamen worden geanalyseerd, dan valt met name het verschil tussen de geringe negatieve invloed vanuit de lokale gemeenschap tegenover de aanzienlijke positieve invloed vanuit dezelfde gemeenschap op. Waar bijna tachtig procent van de respondenten aangeeft hun bereidheid om te vervolgen positief te laten beïnvloeden door de zorgen die in de gemeenschap heersen ten aanzien van een bepaalde zaak, daar geeft slechts vijf procent te kennen dat een mogelijk negatieve impact van een strafzaak op de gemeenschap hen zou tegenhouden. De verklaring die Benson en Cullen (1998: 83) hiervoor geven, is de volgende: *"in selecting cases, local prosecutors are guided both by community expectations and by a sense of professional obligation to apply the law equally. When the general public or media focus attention on a case, prosecutors may decide to take an interest in it because they feel a responsibility to be responsive to community concerns. Where prosecutors independently decide that an offense warrants action, their professional obligation to apply the law without favor would make them less inclined to bow to outside pressure to forego prosecution. Thus, community expectations may have a greater influence on how cases are selected than on how they are treated after they enter the system."*

Waar Benson en Cullen mijns inziens onvoldoende bij stilstaan, is het feit dat het hier gekozen functionarissen betreft. Lokale officieren van justitie worden door de bevolking benoemd. Dit maakt het waarschijnlijk dat deze officieren bovengemiddeld gevoelig zijn voor wensen

en verwachtingen van hun electoraat. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de beïnvloeding vanuit de lokale gemeenschap niet juist afbreuk doet aan de professionaliteit van de officier van justitie, daar de aandacht van de gemeenschap niet voor ieder delict even groot en hevig is. Omdat de officieren van justitie waar ik me in mijn onderzoek op richt geen gekozen functionarissen, maar leden van de rechterlijke macht zijn, mag in beginsel worden verwacht dat de Nederlandse officieren minder bezig zijn met en gevoelig zijn voor maatschappelijke sentimenten. Tegelijkertijd, zo zullen we in het volgende hoofdstuk zien, hecht het Nederlandse OM vandaag de dag veel belang aan zijn 'maatschappelijke oriëntatie'. Daarmee biedt het onderzoek van Benson en Cullen een bruikbaar referentiekader.

2.4.3. Interacties tussen de handhaver en de overtreder

Ten derde kunnen ook de interacties tussen de handhaver en de overtreder tijdens het handhavingstraject van invloed zijn op het verloop en de uitkomst van dat traject (Kluin, 2014; Nielsen, 2006; Mascini & Van Wijk; Ayres & Braithwaite, 1991). Uit empirisch onderzoek is gebleken dat handhavers strafvervolgung als een '*last resort*' of *ultimum remedium* beschouwen (Hawkins, 1984; 2002; Cullen et al., 1987: 333; Hutter, 1997). In de hiervoor besproken onderzoeken naar strafrechters (Wheeler e.a., 1982) en officieren van justitie (Benson & Cullen, 1998) kan deze *ultimum remedium*-gedachte duidelijk worden herkend: het strafrecht moet worden bewaard voor de 'uitschieters van onrecht' of de meest flagrante wetsovertredingen. Het derde cluster van factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden is, daarentegen, meer gestoeld op de tweede interpretatie van voornoemd beginsel, zoals die door Van de Bunt (1989) wordt onderscheiden. Binnen deze opvatting is een strafrechtelijk handhavingstraject pas opportuun wanneer alle andere handhavingsmiddelen zijn uitgeput. Het gaat dan om gevallen waarin de handhaver geen andere manier meer ziet om een organisatie op een geschikte wijze ter verantwoording te roepen. In dergelijke gevallen resteert enkel de mogelijkheid van een strafproces. Dit sluit aan bij de handhavings- en bestraffingspiramide zoals die bij de theorie van *responsive regulation* hoort (Ayres & Braithwaite, 1992; Van de Bunt e.a., 2007).

Toch valt dit derde cluster van factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden niet volledig samen met de tweede *ultimum remedium*-opvatting. De tweede *ultimum remedium*-opvatting is namelijk vrijwel volledig instrumenteel van aard: pas wanneer andere middelen niet effectief (of niet voorhanden) blijken, moet van het strafrecht gebruik worden gemaakt. Wanneer uit de interacties tussen handhaver en overtreder blijkt dat alternatieve middelen

niet het gewenste effect sorteren, dan komt het strafrecht echter niet alleen in beeld als laatste redmiddel, maar ook omdat strafrechtelijk ingrijpen in dergelijke gevallen als *verdiend* wordt gezien. ‘Wie niet luisteren wil, moet maar voelen’, lijkt dan de gedachte te zijn, zo blijkt uit de genoemde studies. Naast de ernst van het delict en de verwijtbaarheid van de dader is ook de houding van de dader nadat een overtreding is geconstateerd van invloed op het oordeel over wat in een concrete zaak als het ‘verdiende’ loon wordt beschouwd. Croall stelt op basis van haar onderzoek bijvoorbeeld dat sommige officieren van justitie zelf geen heil zien in een strafrechtelijke vervolging, maar dat ze zich vanwege de houding van de onderneming gedurende het voortraject ‘genoodzaakt kunnen zien’ om de zaak toch aanhangig te maken bij de strafrechter (1993: 366; Pontell e.a., 1994: 388). Hutter (1997) en Hawkins (1984) komen in hun studies tot eenzelfde conclusie.

2.4.4. Organisatorische setting

Een vierde categorie factoren die het strafvorderlijk besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden, bestaat uit de kenmerken van de organisatorische context. Kenmerken van de handhavingsinstantie kunnen de keuzes van de individuele handhaver mede bepalen. Het betreft hier dus factoren die op mesoniveau een rol spelen. Te denken valt aan onder meer:

- de reputatie van de handhavende instantie⁷⁴;
- de rol van leidinggevendenden bij het wekken van bepaalde verwachtingen⁷⁵;
- de normen van de organisatie ten aanzien van handhaving⁷⁶;
- de mate waarin de beleidsvrijheid of discretionaire ruimte van de individuele handhaver van bovenaf wordt beperkt⁷⁷;
- de beschikbare capaciteit⁷⁸;
- beschikbare expertise⁷⁹;
- de voorhanden zijnde technische middelen⁸⁰;
- de voorhanden zijnde financiële middelen⁸¹; en

⁷⁴ Zie o.m. Hawkins, 2002.

⁷⁵ Zie o.m. Hutter, 1989; 1997.

⁷⁶ Zie o.m. Hawkins, 2002; Hutter, 1997.

⁷⁷ Zie o.m. Van de Bunt e.a., 2001; Hawkins & Thomas, 1983; Lynxwiler e.a., 1983; Rakoff, 1985; Reiss, 1984; Shover e.a., 1986; Weaver, 1977.

⁷⁸ Zie o.m. Hawkins, 2002; Hutter, 1997; Benson & Cullen, 1998; Skoler, 1982.

⁷⁹ Zie o.m. Benson & Cullen, 1998; Stotland, 1982; Walsh, 1982.

⁸⁰ Zie o.m. Benson e.a., 1992; 1993.

⁸¹ Zie o.m. Payne, 2005 e.a..

- de aanwezigheid van civielrechtelijke of bestuursrechtelijke alternatieven⁸².

In 2002 publiceerde de Britse rechtssocioloog Keith Hawkins *Law as Last Resort – Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*. Dit werk bundelt het jarenlange empirische onderzoek dat Hawkins verrichtte naar besluitvormingsprocessen binnen de Britse *Health and Safety at Work Executive* (HSE). Hawkins bekijkt de wijze waarop de medewerkers van de HSE gebruikmaken van hun beoordelingsvrijheid of discretionaire ruimte. Wanneer en waarom wordt er gekozen voor strafrechtelijke vervolging? Ter beantwoording van deze vraag baseert Hawkins zich vooral op interviews met *senior officials* en fabrieksinspecteurs. Volgens Hawkins spelen de factoren die de besluitvormingsprocessen binnen de aanpak van *health and safety violations* op verschillende niveaus. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen ‘*surround*’ (macro), ‘*field*’ (meso), en ‘*frame*’ (micro).

In §2.4.2 werd reeds aandacht besteed aan het ‘*decision-frame*’, toen werd stilgestaan bij de invloed van de persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhavers op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. De bredere context waarbinnen besluitvormingsprocessen zich voltrekken (‘*surround*’) komt in §2.4.6 nog uitgebreid aan bod. Binnen de ‘*surround*’ bevindt zich het ‘*field*’, oftewel een afgebakende setting waarbinnen beslissingen worden genomen (meso). In de onderhavige paragraaf gaat het om factoren die te maken hebben met de organisatorische context en dus om het *field*-niveau. Het ‘*decision-field*’ bestaat uit het organisatorische en juridische mandaat dat aan handhavers wordt toegekend. Factoren die hier volgens het onderzoek van Hawkins een rol bij spelen zijn: de beschikbare middelen, de gepercipieerde aard en responsiviteit van de industrie, de frequentie waarmee handhavers tegen problemen aanlopen en de aard van de risico’s die ze in de uitoefening van hun werk tegenkomen (Hawkins, 2002). Met name de beperkte capaciteit wordt in de literatuur veelvuldig naar voren geschoven als een factor die de besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit sterk beïnvloedt (zie bijv. Pontell e.a., 1994). Ook de officieren van justitie uit het onderzoek van Benson en Cullen blijken in veel gevallen vanwege capaciteitsbeperkingen uiteindelijk geen strafproces te starten: “*Prosecutors and investigators often spoke at length about the difficulty of successfully prosecuting corporate cases without sufficient technical and personnel re-*

⁸² Zie o.m. Mann, 1992; Thornburgh, 2007; Yellen & Mayer, 1992.

sources. Clearly, they desired to do more. But the reality of limited resources prevented them from doing so" (1998: 515).

2.4.5. Sociale, economische en politieke omgeving

De vijfde en laatste hoofdcategorie heeft betrekking op factoren die voortvloeien uit de sociale, economische en politieke omgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- de politieke ideologie van de zittende regering⁸³;
- de politieke houdbaarheid van een bepaalde handhavingsactie⁸⁴;
- politieke bemoeienis met individuele zaken⁸⁵;
- de mate van publieke verontwaardiging naar aanleiding van een bepaalde wetsovertreding⁸⁶;
- de gegenereerde publiciteit⁸⁷; en
- de stand van de economie⁸⁸.

Uit empirische studies als die van Hawkins (1984; 2002), Hutter (1997), en Benson en Cullen (1998) blijkt dat inspecteurs en handhavers niet opereren in een maatschappelijk vacuüm, maar dat zij sterk georiënteerd zijn op de wensen en verwachtingen vanuit hun maatschappelijke omgeving. Zij proberen veelal zo goed mogelijk tegemoet te komen aan deze wensen en verwachtingen. Het een en ander heeft ook tot gevolg dat het recht dikwijls op een expressieve wijze wordt ingezet (Hawkins, 2002). Handhavers willen bepaalde morele boodschappen verkondigen en proberen zichzelf en hun organisaties te tonen aan de buitenwereld. Wanneer er naar aanleiding van een zaak politieke ophef ontstaat en/of veel media-aandacht wordt gegenereerd, dan kunnen handhavers naar eigen zeggen soms niet anders dan een strafrechtelijk traject te starten (Benson & Cullen, 1998; Hawkins, 2002). Het gegeven dat de maatschappelijke en politieke verontwaardiging over de misstanden in het bedrijfsleven de laatste jaren lijkt te zijn toegenomen (Cullen e.a., 2009), zou dan ook wel eens tot gevolg kunnen hebben dat meer delicten strafrechtelijk worden aangepakt. Het strafrecht is volgens veel juristen en criminologen vanwege haar morele lading en stigmatiserende karakter immers bij uitstek het middel om overtuigende boodschappen mee te

⁸³ Zie o.m. Parker, 2006; Clinard & Yeager, 2006; Davis, 2005; Albanese, 1982; Pellow, 2001; Van Rooij, 2006.; Stone, 1975; 1989; Tombs & Whyte, 2007b; 2013; Zhang & Zao, 2007.

⁸⁴ Zie o.m. Jesilow, 2007; Ziegler & Lovrich, 2003; Ayres & Frank, 1987.

⁸⁵ Zie o.m. Levi, 1987; 1996.

⁸⁶ Zie o.m. Almond, 2009.

⁸⁷ Zie o.m. Hawkins, 1984; 2002.

⁸⁸ Zie o.m. Benson e.a., 1992; Hawkins, 2002; Yeager, 1991.

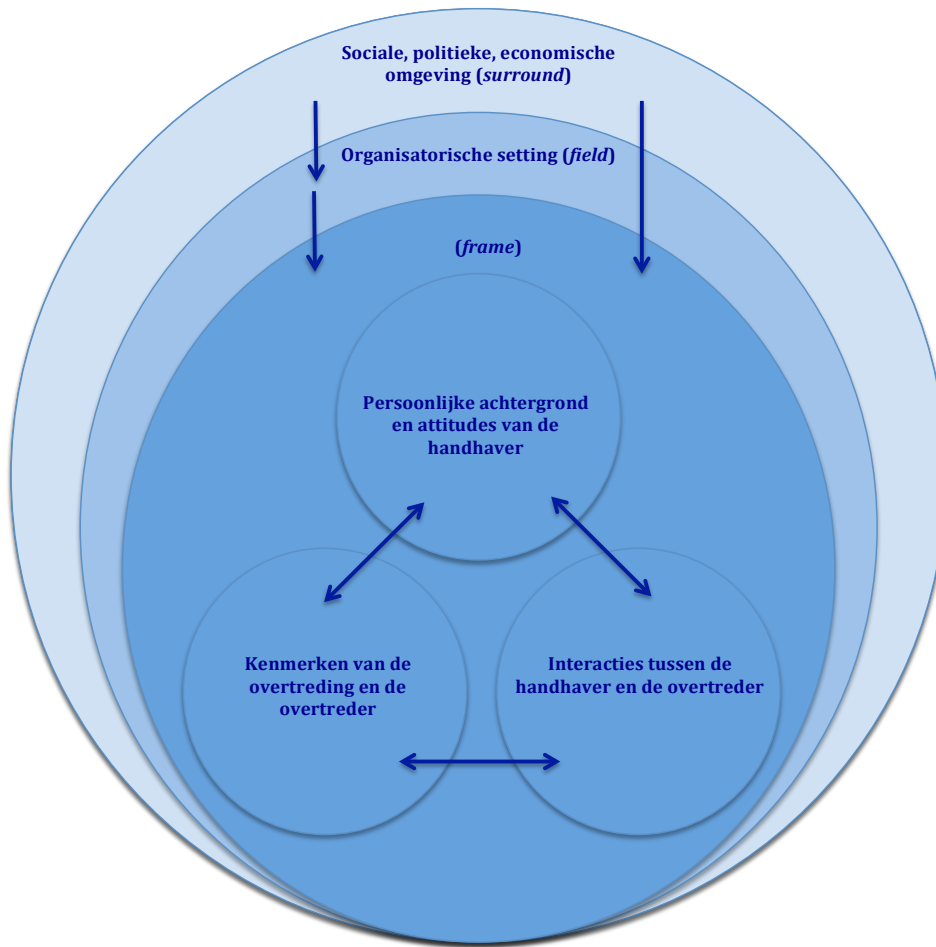
verkondigen (Feinberg, 1970; Zimring, 1987; Simester & Von Hirsch, 2011; Coffee, 1991; Braithwaite, 1989; Brants & Brants, 1991; Enschedé, 2005; Corstens, 2015; Van Erp, 2007; 2009; Duff, 1996; 2001; Duff & Garland, 1994). Logischerwijs worden hiervoor met name delicten gebruikt die zich voor dergelijke boodschappen 'lenen'. Technische, complexe en onbeduidende delicten spreken slechts in geringe mate tot de verbeelding en roepen veel minder emoties op dan omvangrijke – doch relatief eenvoudig te bewijzen – delicten, gepleegd door aansprekende daders.

Tot slot, is ook de stand van de economie van invloed op de besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Deze bepaalt immers mede hoeveel er kan worden geïnvesteerd in strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen. In tijden waarin het Nederlandse Openbaar Ministerie wordt geconfronteerd met bezuinigingen, is het waarschijnlijk dat de nadruk nog meer op efficiency komt te liggen. Het strafrecht dient nog selectiever te worden ingezet. De introductie van de bestuurlijke boete heeft daarbij voor een aantrekkelijk alternatief gezorgd (Mein, 2015).

2.4.6. Conclusie ten aanzien van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit

De onderhavige paragraaf stond in het teken van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Uit eerder verricht onderzoek blijkt dat deze aanpak door een breed scala aan uiteenlopende factoren wordt beïnvloed. Het betreft zowel *frame*factoren op micro- (persoonlijke achtergrond en attitudes van de individuele handhaver, kenmerken van de overtreding en de overtreder en interacties tussen de handhaver en overtreder) als *field*factoren op meso- (organisatorische setting) en *surround*factoren macro-niveau (sociale, politieke en economische omgeving).

Figuur 2.1 Factoren die een rol spelen bij de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit en hun onderlinge samenhang



Het geheel van factoren vormt het theoretisch kader dat in het onderhavige onderzoek zal worden gebruikt om de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit te analyseren. De besproken factoren zijn aan elkaar gerelateerd, waarbij er tussen sommige factoren sprake is van wederzijdse beïnvloeding, en tussen andere factoren van eenzijdige beïnvloeding. Het identificeren van algemene factoren die samenhangen met de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit stelt ons echter nog niet in staat om ook te voorspellen welke beslissing een individuele handhaver in een concreet geval zal maken (Carson, 1970; Edelhertz & Overcast, 1982; Edelhertz & Rogovin, 1982: 4; Richardson e.a., 1982; Croall, 1987; 1989; Wheeler e.a., 1988: 168; Hutter & Lloyd Bostock, 1990; Weisburd e.a., 1991: 167; Hawkins & Hutter, 1993: 209). Deze beslissing komt voort uit een momentopname vanuit een interpretatief kader waarmee een individuele handhaver, gevoed door zijn persoonlijke achtergrond en mede op basis van de kenmerken van het delict en de delinquent alsmede de interacties daarmee, betekenis geeft aan de politiek-economische omgeving binnen een bepaald organisato-

risch en juridisch mandaat. Figuur 2.1. vat het voorgaande schematisch samen. Dit model zal in het vervolg van de onderhavige studie, zoals gezegd, worden gebruikt ter toelichting en verklaring van de kwantitatieve onderzoeksbevindingen. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat niet alle factoren zoals die in het onderhavige hoofdstuk zijn aangestipt ook expliciet terugkomen in de empirische hoofdstukken. Het theoretisch model vervult vooral een richtinggevende functie. Belangrijk is dat naar zowel de *surround* (macro), het *field* (meso) en het *frame* (micro) gekeken wordt.

2.5 Conclusie

Organisatiecriminaliteit is een veelzijdig en oud fenomeen⁸⁹, maar als zodanig geen juridisch concept. Het bestaat voor een groot deel uit overtredingen van sociaaleconomisch ordeningsrecht. Meer dan bij andere criminaliteitsvormen is er in het geval van organisatiecriminaliteit sprake van een duaal handhavingstelsel, waarbij de handhaver kan kiezen tussen strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke afdoening. Juist daarom is het de moeite waard om na te gaan hoe het ingrijpende en kostbare strafrecht wordt ingezet ter afdoening van organisatiecriminaliteit in plaats van ter bestrijding van conventionele en veel bestudeerde delictsvormen als diefstal, inbraak, geweldpleging, verkrachting en moord en doodslag.

Uit diverse in dit hoofdstuk besproken empirische studies is gebleken dat strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit een kwantitatieve uitzondering is. Wanneer een gedraging strafrechtelijk wordt opgepakt, dan betreft het doorgaans een relatief eenvoudige wetsovertreding gepleegd door een onbekende en niet buitengewoon welvarende dader. Voorts wordt organisatiecriminaliteit relatief mild bestraft, zo blijkt uit de besproken studies. De conclusie lijkt dus gerechtvaardigd dat organisatiecriminaliteit op een andere wijze wordt afgedaan dan andere criminaliteitsvormen. Of we daarmee automatisch kunnen spreken van 'klassenjustitie' is maar zeer de vraag. Het antwoord hierop hangt af van de wijze waarop klassenjustitie wordt gedefinieerd: als proces of als eindproduct (Levi, 1987). Uit criminologisch onderzoek naar de factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden, blijkt vooral dat er niet zozeer sprake is van het bewust 'bedekken met de mantel der liefde', maar eerder van structurele problemen en obstakels die een strengere bestraffing van

⁸⁹ Zie bijv. Nierstrasz, 2007.

organisatiecriminaliteit in de weg staan. Klassenjustitie als eindproduct dus, maar niet zozeer als proces.

In het onderhavige hoofdstuk stond ik stil bij een breed scala aan juridische en criminologische onderzoeken naar de aanpak van organisatiecriminaliteit. Voor een groot deel betrof het Angelsaksische en gedateerde studies. In mijn eigen onderzoek ga ik na hoe organisatiecriminaliteit in Nederland strafrechtelijk wordt aangepakt. Daartoe zoom ik in het volgende hoofdstuk dieper in op het beleid dat ten grondslag ligt aan de Nederlandse afdoeningspraktijk. Welke rol krijgt het strafrecht binnen dit beleid toegekend? Op welke delicten en delinquenten zouden de strafrechtelijke handhavers en in het bijzonder het Openbaar Ministerie zich volgens het beleid moeten richten en waarom moet wanneer voor welke sancties worden geopteerd? Kortom, in hoofdstuk 3 schets ik het ideaal van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

3. HET BELEIDSMATIG IDEAAL: STRAFRECHT ALS OPTIMUM REMEDIUM

3.1. Inleiding

Waar de aanpak van fraude en andere vormen van financieel-economische criminaliteit in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nog relatief weinig maatschappelijke aandacht genereerde en binnen het Openbaar Ministerie een nauwelijks geliefd specialisme was (Van de Bunt & Peek, 1987; Brants & Brants, 1991), daar is de aanpak van organisatiecriminaliteit inmiddels een belangrijke politieke prioriteit. Dit heeft er mede toe geleid dat handhavers binnen de strafrechtsheten in toenemende mate worden geconfronteerd met soms dwingende en soms minder dwingende beleidsregels (Bröring e.a., 2012; Roor- ding, 2011). Alhoewel klassieke studies als die van Chambliss (1967; 1975; 1976, 2001; Chambliss & Seidman, 1971) naar *goal displacement*, van Lipsky (1980) naar *street-level bureaucracies*, van Wilson (1989) naar overheidsbureaucratieën en meer recent van Silbey (2009; 2011) en Coslovsky (2009; 2011) naar *sociological citizens* aantonen dat het (formele) beleid en de praktijk niet overeenkomen, geven het wettelijk kader en het beleid mede vorm aan de praktijk. Ze vormen het juridisch en organisatorisch mandaat dat Hawkins (2000) in zijn *theory of legal decision-making* het *field* noemt. De keuzes die handhavers in de praktijk maken worden door dit *field* of mandaat beïnvloed.

Hoofdstuk 2 stond in het teken van het theoretisch kader. Het onderhavige hoofdstuk is bedoeld om het juridische en organisatori- sche mandaat van met name het Openbaar Ministerie (en in het bijzon- der het Functioneel Parket) in kaart te brengen. Daarmee wordt dus ingezoomd op de specifieke Nederlandse context. Aan de hand van rele- vante Nederlandse strafwetgeving en bijbehorend beleid schets ik het ideaal van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Wel- ke afdoeningspraktijk hebben de beleidsbepalers voor ogen?

3.2. Strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit

De eerste centrale onderzoeksvraag heeft betrekking op ‘wat er bin- nenkomt’. Welke regelovertredingen en overtreders worden strafrech- telijk opgepakt en afgedaan? In deze paragraaf ga ik na hoe de Neder- landse wetgever en beleidsbepalers deze vraag beantwoord zouden willen zien. Dit doe ik door stil te staan bij achtereenvolgens de op- komst van het voor de aanpak van organisatiecriminaliteit als belang- rijk veronderstelde bijzonder strafrecht, de uitgangspunten die het be- leid naar voren schuift ten aanzien van de keuze tussen bestuursrechte-

lijke en strafrechtelijke sanctionering en, tot slot, enkele strafrechtelijke prioriteiten. Centraal bij dit alles staat de rol die het beleid voor het strafrecht inruimt binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit. De laatste jaren blijkt het strafrecht als *optimum remedium* te worden gepositioneerd.

3.2.1. Opkomst bijzonder strafrecht en de WED

Met de overgang van nachtwakerstaat naar sociaaleconomische interventiestaat aan het einde van de negentiende eeuw werd de functie van het klassieke (politie)strafrecht fors verruimd (Vervaele, 2011: 13-17; Buruma, 1993). Naast het commune strafrecht ontstond er een omvangrijk bijzonder strafrecht. Als het gaat om de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt de Wet op de Economische Delicten (WED) uit 1951 beschouwd als de meest belangrijke bijzondere regeling (Huisman, 2001; Van den Berg, 2002; Van de Bunt & Huisman, 2004; Van den Heuvel, 1993; 2004; Merckx, 2003). Met de WED koos de wetgever voor één algemene regeling voor uiteenlopende economische en milieudelicten, met eigen normen, opsporingsbevoegdheden en sancties.⁹⁰ Tevens opteerde de wetgever toentertijd voor het primaat van één handhavingsmodel, dat van het bijzonder strafrecht. Die keuze is vastgelegd in art. 5 WED:

“Tenzij bij de wet anders is bepaald, kunnen ter zake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen en maatregelen, overeenkomstig deze wet op te leggen.”

De belangrijkste redenen voor de keuze voor het bijzonder strafrecht en deelcodificatie in de WED waren in 1951: een stelsel van ingrijpende voorlopige maatregelen en gespecialiseerde deskundigheid bij de rechterlijke macht, een streng economisch strafrecht met bijzondere sancties, en verruimde opsporingsbevoegdheden (Vervaele, 2011: 19; Gritter e.a., 2005).

De WED wordt beheerst door de algemene beginselen van straf(proces)recht, maar kent daarnaast ook bijzondere regelingen die afwijken van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvor-

⁹⁰ De WED heeft echter niet het monopolie van het bijzonder strafrecht. Het Wetboek van Strafrecht bevat voor de handhaving van de ordeningswetgeving belangrijke strafbaarstellingen, zoals valsheid in geschrift (art. 225 Sr) en oplichting (art. 326 Sr), maar ook de faillissementsdelicten (artt. 340-348 Sr) en deelname aan een criminele of terroristische organisatie (artt. 140 en 140a Sr). Daarnaast zijn niet alle ordeningswetten met bijzondere strafbepalingen onder de werking van de WED gebracht. Het fiscaal straf(proces)recht en het douanestraf(proces)recht hebben bijvoorbeeld een aparte status in kaderwetgeving.

dering (Gritter e.a., 2005). Al sinds 1951 voorziet de WED in de vorm van art. 15 in de strafbaarheid van rechtspersonen voor economische delicten.⁹¹ De economische strafrechter wordt vanaf dat moment uitgerust met een zeer gevarieerd sanctiearsenaal. Daarnaast is het sinds de invoering van de WED ook mogelijk om in de onderzoeksfase voorlopige maatregelen te nemen, waaronder de tijdelijke stillegging of onderbewindstelling.⁹²

Via een limitatieve opsomming van artikelen in verschillende ordeningswetten, is in art. 1 WED vastgelegd wat economische delicten zijn. De lijst van art. 1 WED is lang en bestrijkt een breed scala aan ordeningsterreinen. Van landbouw tot visserij, van nutsvoorzieningen tot gezondheidszorg en volksgezondheid, en van vervoer tot financiële diensten, arbeidsomstandigheden, et cetera. Met de introductie van artikel 1a WED in 1994 zijn de strafbaar gestelde milieuartikelen gebundeld en is de strafdreiging hiervoor aangepast. Ook werden er enkele extra milieuwetten onder het toepassingsbereik van de WED gebracht. Al met al is de WED in de loop der jaren uitgegroeid tot een deelcodificatie die van toepassing is op meer dan honderd ordeningswetten (Vervaele, 2011). De WED heeft vandaag de dag, kort gezegd, betrekking op de strafrechtelijke handhaving van ordeningswetgeving in de verzorgingsstaat, gericht op het publieke welzijn (Gritter e.a., 2005; Doorenbos, 2010).

3.2.2. Een stille revolutie: van strafrechtelijk primaat naar duaal handhavingssysteem

Op het moment dat de WED wordt geïntroduceerd, in 1951, heerst er veel onvrede over de concurrerende handhavingssystemen en over de gebrekkige rechtsbescherming in sommige van die systemen (Vervaele, 2011). In zijn proefschrift over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in rechtsvergelijkend perspectief stelt Mulder (1949) bijvoorbeeld dat het bestuursrecht ongeschikt is voor het opleggen van punitieve sancties zoals de boete en de verbeurdverklaring. In Mulders ogen zijn punitieve sancties voorbehouden aan het strafrecht (zie ook Mulder, 1957).

⁹¹ Pas in 1976 wordt in art. 51 Sr de algemene strafbaarheid van rechtspersonen ingevoerd en komt art. 15 WED dus te vervallen.

⁹² Ook strafprocesueel zijn er belangrijke bijzondere regels die afwijken van het Wetboek van Strafvordering. Zo is er geen concrete verdenking vereist in de zin van art. 27 Sv en enkel concrete aanwijzingen volstaan om de WED-opsporingsbevoegdheden aan te wenden. Deze laatste zijn bovendien ruimer dan in het Wetboek van Strafvordering en minder gebonden aan de voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

De keuze van de WED-wetgever in 1951 voor het primaat van het bijzonder strafrecht betekende niet het einde van het debat over de verschillende handhavingssystemen (Mulder & Doorenbos, 2008; Vervaele, 2011). Integendeel zelfs. Het bestuur krijgt in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw steeds meer behoefte aan (meer) eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving van ordeningswetgeving (Gritter e.a., 2005). Bestuurlijke handhaving wordt vanaf dan gezien als het sluitstuk van de integrale verantwoordelijkheid voor het regulerings- en handhavingproces (Vervaele, 2011: 21). Het bestuur wil meer feitelijke zeggenschap over de controle en sanctionering. Als verlengstuk van het beleid wil het de toezichthouders uitrusten met sanctiebevoegdheden.

Van belang is ook dat in die periode op een aantal terreinen sprake is van een handhavingstekort (Van de Peppel, 2006). Volgens de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels) heeft het bijzonder strafrecht op dat moment slechts een symbolische functie. Het aantal strafzaken is beperkt en de opgelegde strafsancities zouden niet effectief zijn. Al met al worden de jaren zeventig en tachtig gekenmerkt door een maatschappelijke tendens tot instrumentalisering van de handhaving, gericht op het realiseren van beleidsdoeleinden (Foqué & 't Hart, 1990). Omdat het idee is dat het strafrecht daarin tekortschiet, wordt er ook naar alternatieven gekeken.

Na 40 jaar WED wordt in 1994 de balans opgemaakt. De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) bepleit dan een handhavingmodel waarbij een keuze moet worden gemaakt tussen punitief bestuursrecht óf bijzonder strafrecht (model A). Het kabinet toont zich echter voorstander van een zogenoemd duaal model (model B).⁹³ Het duaal model zal zich ontwikkelen tot het dominante model (Gritter e.a., 2005). Dit betekent dat in (sommige) bijzondere wetten een beroep wordt gedaan op het punitief bestuursrecht én op strafrecht (bijzonder en gemeen). Naast het bijzonder strafrecht ontwikkelt zich dus een straffend bestuur (Rogier, 2001). Dit 'nieuwe' rechtsgebied wordt ook wel aangeduid als punitief bestuursrecht of bestuursstrafrecht (Hartmann & Van Russen Groen, 1998).

Al met al is het beeld sinds de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw dus helemaal niet meer dat van het primaat van het bijzonder strafrecht (Vervaele, 2011). Er is veeleer sprake van een nieuwe pluraliteit aan handhavingssystemen met een punitief karakter (nieuw tuchtrecht, punitief bestuursrecht, bijzonder strafrecht, gemeen straf-

⁹³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 119 (MvT).

recht). Het bestuur heeft via de niet-strafrechtelijke handhaving verantwoordelijkheid geëist en gekregen voor regulering en handhaving. Artikel 5 WED, dat nog steeds voorziet in een exclusieve rol voor de WED bij de bestraffende handhaving van het ordeningsrecht, is achterhaald (Gritter e.a., 2005). Gritter e.a. concludeerden in 2005 dat als gevolg van de explosieve groei van het punitief bestuursrecht de eenheidscheppende rol van de WED lijkt te zijn uitgespeeld. Corstens sprak in zijn afscheidsrede in 1995 in dit verband van een stille revolutie in het strafrecht, daarbij verwijzend naar de revolutionaire opkomst van de bestuurlijke sanctie. Een revolutie die volgens hem nauwelijks aanleiding tot discussie vormde.⁹⁴ De vraag is nu welke positie binnen het brede scala aan afdoeningsmodaliteiten de wetgevers en beleidsbepalers na deze stille revolutie nog zien weggelegd voor het strafrecht.

3.2.3. Een recente revolutie: van *ultimum* naar *optimum remedium*

Een ander referentiepunt voor de beleidsmatige positie van het strafrecht is een brief, daterend van 11 juni 2013⁹⁵, waarin de toenmalig minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de toekomstige ontwikkeling van het strafrecht bespreken. De voormalig bewindslieden zien een veranderde maatschappelijke functie van het strafrecht. Zij noemen een aantal factoren dat volgens hen daarop van invloed is geweest. Ze stellen, verwijzend naar het werk van Boutellier (2005), dat criminaliteit een permanente, reële bron van onbehagen voor burgers is geworden (zie ook Spithoven e.a., 2012). Volgens de toenmalige minister en staatssecretaris wordt misdaad steeds minder gezien als een uitzondering en steeds meer als een belangrijk vraagstuk in de samenle-

⁹⁴ Een andere stille revolutie is die van de internationalisering/Europeanisering van het ordeningsrecht (Vervaele, 2011: 28-32)). Met de inwerkingtreding van het Unieverdrag van Maastricht in 1992 en de directe harmonisatie van het strafrecht onder de zogenoemde derde pijler (Klip, 2009) is er via overeenkomsten, en sinds het verdrag van Amsterdam (1999) via kaderbesluiten, een belangrijke directe harmonisatie gerealiseerd van onderdelen van het strafrecht. Een eurostrafrecht voor Europese delicten of een bijzonder Europees strafrecht is niet gecreëerd (Tiedemann, 2002). Wel hebben veel kaderbesluiten de nationale wetgever genoopt tot aanpassingen van niet alleen het Wetboek van Strafrecht maar ook van ordeningswetten in het bijzonder strafrecht. Het Verdrag van Lissabon schafte de pijlerstructuur af. Voortaan is er slechts Unierecht en de geijkte methode is die van het gemeenschapsrecht. De Unie krijgt de bevoegdheid tot vergaande harmonisatie van het nationale straf(proces)recht. In het bijzonder voor het materiële strafrecht voorziet het Verdrag van Lissabon in een harmonisatie van strafrechtelijke handhaving van het onder de vorige Verdragen tot stand gekomen gemeenschapsrecht. Het Verdrag van Lissabon levert dus een verdere Europeanisering op van het bijzonder strafrecht alsmede een verdere verticalisering van de handhaving ervan. Kortom, het Nederlandse bijzonder strafrecht kent niet alleen een grotere Europese dimensie, maar het wordt ook steeds meer een onderdeel van een gedeelde soevereiniteit tussen lidstaat en Europese Unie, gericht op het realiseren van Europese doelstellingen.

⁹⁵ *Kamerstukken I* 2012/13, 33 400 VI, G.

ving waarvoor de overheid zich moet inzetten om het op te lossen. De ex-bewindslieden geven te kennen dat deze grotere rol voor de overheid mede het gevolg is van het feit dat de sociale ordening is gewijzigd. Voorheen lagen de opvattingen over goed en kwaad ingebed in grote religieuze en ideologische bewegingen en was er veel sociale cohesie en controle, aldus de toenmalige minister en staatssecretaris. Het strafrecht kon hierdoor als louter aanvullend werken. De voormalige minister en staatssecretaris menen dat van een dergelijke eenduidige morele context en grote sociale controle in het huidige tijdsgewricht geen sprake meer is. Volgens hen heeft dit ook zijn effect gehad op de betekenis van het strafrecht en het terrein dat door dit strafrecht bestreken wordt (vgl. Green, 1997; Hollinger & Lanza-Kaduce, 1988; Liederbach e.a., 2001; Persak, 2007; Ross, 1961; Savelsberg, 1987; Thornburgh, 2007).

In hun brief geven de toenmalige minister en staatssecretaris aan dat het ideaal van een terughoudend strafrecht moet worden gezien binnen de hiervoor beschreven ontwikkelingen, waarin de veiligheidsproblematiek is vergroot en veranderde opvattingen leven over criminaliteit en de rol van de overheid: “Het strafrecht is en blijft een zwaar middel en daarom moet zorgvuldigheid worden betracht bij de inzet ervan” (p. 7). De ex-bewindslieden zijn echter van mening dat het strafrecht tegelijkertijd een adequate reactie op ontoelaatbaar gedrag mogelijk moet maken. Dit houdt volgens hen in dat deze reactie correct, zorgvuldig en tijdig moet zijn en dat het strafrecht een antwoord dient te geven op de hedendaagse criminaliteitsproblematiek. Daarbij erkennen zij echter dat het strafrecht evenwel niet het enige middel is dat voorhanden is om criminaliteit tegen te gaan; ook andere sanctiestelsels kunnen worden ingezet: “Steeds dient naar het meest geschikte handhavingsarrangement te worden gezocht, waarbij het voortouw dan weer bij het strafrecht, dan weer bij het bestuursrecht en dan weer bij het privaatrecht ligt”, aldus de toenmalige minister en zijn staatssecretaris.

De exclusiviteit van het bijzonder strafrecht voor de handhaving van ordeningswetgeving is al met al veranderd in een complementaire rol binnen een duaal handhavingssysteem. In algemene zin werd het strafrecht ten opzichte van zijn alternatieven aanvankelijk gezien als een *ultimum remedium*. Van de Bunt (1989) onderscheidt drie interpretaties van deze gedachte. Volgens Van de Bunt kan de *ultimum remedium*-gedachte inhouden dat het strafrecht wordt gereserveerd voor 1) de uitschieters van onrecht, 2) situaties waarin alle andere middelen zijn uitgeput, of 3) gevallen waarbij het bestuur zijn rol als eerst verantwoordelijke niet waarmaakt. In het denken over de gewenste rol van het strafrecht heeft een ‘culturele omslag’ plaatsgevonden (Openbaar Ministerie, 2013). Met name de opvatting dat het strafrecht moet die-

nen als een laatste redmiddel is de laatste jaren verlaten (Faber, 2011; Openbaar Ministerie, 2013). Herman Bolhaar, de huidige voorzitter van het College van procureurs-generaal, zei hierover in een toespraak ter gelegenheid van het afscheid van hoogleraar De Doelder op 13 december 2013 het volgende:

“Een samenleving waarin alles met alles samenhangt, die 24/7 ‘connected’ is, verwacht dat het strafrecht niet slechts als ‘ultimum remedium’ wordt ingezet (aan het einde van de rit), maar als ‘optimum remedium’. Dat wil zeggen: op dat moment en met die precisie die een maximaal effect opleveren. Dat betekent zeker niet altijd straffen, maar kan even goed mediation inhouden. Of een gedragsinterventie. Of gewoon een bloemetje en een excuus.”

Met andere woorden: van geval tot geval moet worden bekeken en beoordeeld welke remedie het meest effectief is. Ook het Functioneel Parket (2013) stelt in een recent beleidsstuk dat de klassieke visie dat het strafrecht een *ultimum remedium* dient te zijn ‘achterhaald’ is. Net als Bolhaar in zijn toespraak koppelt het FP deze stelling aan de beperkt probleemoplossende capaciteiten van het strafrecht. Het FP spreekt over een betrekkelijke doch niettemin betekenisvolle rol voor het strafrecht. De ontwikkeling van het strafrecht als *ultimum remedium* naar het strafrecht als *optimum remedium* weerspiegelt zich in het werken middels een programmatische en bestuurlijke aanpak, waarbij de gedachte is dat ‘betekenisvolle’ zaken strafrechtelijk dienen te worden opgepakt, opdat momentum wordt geschapen om een bestuurlijke aanpak te doen activeren en slagen (Openbaar Ministerie, 2013). Het strafrecht staat mede als gevolg van verregaande bezuinigingen onder grote druk. Dit benadrukt de noodzaak tot selectiviteit. Volgens de Landelijk Coördinator Verwevenheid boven- en onderwereld (Openbaar Ministerie, 2013) is niet langer enkel het ‘goed doen van de zaak’ van belang, maar is de nadruk sterker komen te liggen op het ‘goed doen van de goede zaak’.

In de tweeledige ontwikkeling, het ‘goed doen van de juiste zaak’ en het inzetten van het strafrecht als *optimum remedium* zijn verschillende concepten ontwikkeld die sturend blijken in de aanpak van organisatiecriminaliteit. De meest belangrijke is wellicht de praktijk van de ‘programmatische aanpak’ (Functioneel Parket, 2013). Een programmatische aanpak impliceert dat in de aanpak van organisatiecriminaliteit meer nodig is dan opsporing en strafrechtelijke vervolging alleen. Enerzijds vanwege de permanente schaarste van de opsporings-, vervolgings- en zittingscapaciteit, anderzijds omdat een gebundelde aanpak van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen volgens

de beleidsmakers effectiever lijkt in het bestrijden van organisatiecriminaliteit. Binnen de programmatische aanpak wordt het ‘maatschappelijk effect’ vooropgesteld. De programmatische aanpak met het strafrecht als *optimum remedium* poogt de gelegenheidsstructuur van delicten in kaart te brengen.⁹⁶ Het doel hiervan is om bestuurlijke en maatschappelijke partners in staat te stellen barrières op te werpen.

3.2.4. Uitgangspunten bij de keuze tussen sanctiestelsels

Meer dan bij veel andere criminaliteitsvormen ligt het primaat bij de handhaving van de ordeningswetgeving dus niet bij het strafrecht. In plaats daarvan is, zoals gezegd, sprake van een pluraliteit aan handhavingssystemen met een punitief karakter. *In concreto* betekent dit dat bij constatering van een wetsovertreding regelmatig gekozen kan worden tussen bijvoorbeeld strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening. De wijze waarop deze keuze wordt ingevuld, bepaalt welk deel van de totale organisatiecriminaliteit uiteindelijk strafrechtelijk geregistreerd wordt. Mijn onderzoek heeft enkel betrekking op strafrechtelijk geregistreerde organisatiecriminaliteit. Ik zoom dus in op de aanpak van organisatiecriminaliteit nadat eenmaal is gekozen voor een strafrechtelijk traject. Dat wat ik daarbij krijg te zien, wordt echter deels bepaald door overwegingen die aan deze keuze voorafgaan. We hebben geconstateerd dat het strafrecht steeds meer als een *optimum remedium* wordt gepositioneerd. Om dit uitgangspunt te concretiseren wordt in deze paragraaf nog wat uitgebreider stilgestaan bij de vraag hoe de keuze tussen de verschillende sanctiestelsels volgens het beleid zou moeten worden vormgegeven.

De mogelijkheid om bij de handhaving van bijzondere wetten tussen verschillende sanctiestelsels te kiezen heeft de minister van (Veiligheid en) Justitie al meerdere keren ertoe gebracht zijn visie daaromtrent op papier te zetten.⁹⁷ Het belangrijkste document in dezen betreft de nota die de minister eind 2008 in samenwerking met de minister van Binnenlandse Zaken aan de Eerste Kamer toestuurde (Boer & De Kok, 2009). Deze nota bevat enkele algemene uitgangspunten ten aanzien van de vraag wanneer strafrechtelijk en wanneer bestuursrech-

⁹⁶ Het inzicht in de gelegenheidsstructuur, zoals deze zich ontbloot in een strafzaak, komt uitgebreid aan bod in bestuurlijke dossiers of bestuurlijke rapportages. Een bestuurlijk dossier wordt gebruikt om een fenomeen bloot te leggen waarin legale processen worden gebruikt of misbruikt om criminele activiteiten te plegen. In zo een dossier wordt, op basis van de inzichten die worden verkregen via (strafrechtelijk) onderzoek, gewezen op structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen. Zie Functioneel Parket, 2013.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 26 800, VI, nr. 67; *Kamerstukken II* 2003/04, 29279, nr. 9; *Kamerstukken II* 2005/06, 29 849, nr. 30; *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700, nr. 69; *Kamerstukken II* 2012/13, 31 109.

telijk moet worden gehandhaafd. In grote lijnen sluit de nota uit 2008 aan bij de vorige nota hieromtrent (2005) en borduurt de nota uit 2012 hierop voort.⁹⁸ Centraal staat het onderscheid tussen regelovertredend gedrag in een *besloten context* en regelovertredend gedrag in een *open context*.

Met *besloten context* doelt de minister op regelgeving waarmee de overheid op verschillende maatschappelijke terreinen ordenend optreedt en in welk verband zij een structurele toezichtsrelatie onderhoudt met burgers en bedrijven. Dan ligt bestuurlijke handhaving voor de hand. Voorbeelden die de nota hierbij noemt, zijn financiële wetgeving, ruimtelijke ordening en milieu, economie, en gezondheidszorg. Kenmerkend voor die regelgeving is doorgaans dat zij een relatie te weegbrengt tussen specifieke handhavingsautoriteiten en burgers of bedrijven: Belastingdienst en belastingplichtige⁹⁹, de Inspectie SZW en werkgevers, de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit en voedselproducten, en meer algemeen de vergunningverlener en vergunningplichtige.¹⁰⁰ Deze besloten context leent zich ervoor dat bestuurlijke autoriteiten die vaak al toezicht uitoefenen ook intensief betrokken zijn bij de sanctionering van overtredingen. Dat kan zelfs zo zijn indien autoriteiten als de AFM hoge boetes opleggen (Mein, 2015). Ook dan kan hun deskundigheid en betrokkenheid in de optiek van de minister een groot voordeel zijn, dat opweegt tegen het mogelijke nadeel van een te sterke betrokkenheid bij het toezicht. Het is dus niet meer per definitie zo dat de meest ernstige zaken strafrechtelijk worden aangepakt.

De grens voor de bestuurlijke handhaving ligt hoe dan ook bij gevallen waarin de oplegging van een vrijheidsstraf wenselijk wordt bevonden. Tot het opleggen van een dergelijke sanctie is immers alleen de onafhankelijke strafrechter bevoegd (art. 113 GW). Maar er zijn blijkens de nota meerdere redenen om in het geval van een besloten context toch voor het strafrecht te kiezen. Zo wijst de minister op gevallen waarin opsporingsbevoegdheden nodig zijn die het bestuursrecht niet kent, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie en telefoonverkeer.¹⁰¹

⁹⁸ De aanvullende betekenis van de vorige nota is echter dat daarin ook enkele uitgangspunten zijn geformuleerd ten aanzien van de handhaving door het privaatrecht. Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 29 849, nr. 30.

⁹⁹ Dat de verhouding tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige wordt aangemerkt als een besloten context laat de relatieve betekenis van dat begrip zien, doordat de Belastingdienst juist met iedere burger te maken heeft.

¹⁰⁰ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 123, VI, I, p. 4.

¹⁰¹ Hierbij kan worden aangetekend dat wanneer dergelijke bevoegdheden van belang blijken te zijn, het vermoedelijk ook zal gaan om gevallen waarin de oplegging van een vrijheidsstraf een voor de hand liggende sanctie is (althans, wanneer het een natuurlijke persoon betreft).

Ondanks dat de ‘uitschieters van onrecht’ in beginsel niet per se strafrechtelijk hoeven te worden opgepakt, geldt wel als uitgangspunt dat voor de hand ligt het strafrecht toe te passen zodra de wetsovertreding een aanzienlijke inbreuk maakt op belangen van burgers en bedrijven of een forse bedreiging vormt voor het integere functioneren van (sectoren binnen) de samenleving. In dergelijke gevallen wordt morele afkeuring via het strafrecht doorgaans geboden geacht.¹⁰² De wens dat de overtreding in de justitiële documentatie wordt vermeld kan daarbij ook een rol spelen.¹⁰³ Ook kan strafrechtelijke sanctionering geboden zijn wanneer de wens bestaat dat de sanctie ook in andere EU-landen ten uitvoer kan worden gelegd indien dat bij bepaalde bestuurlijke boetes niet zou kunnen.¹⁰⁴ Zo noemt het beleid meerdere redenen om ook bij een min of meer besloten context toch voor strafrechtelijke handhaving te kiezen.¹⁰⁵

In een *open* context ligt strafrechtelijke handhaving voor de hand, aldus de beleidsbepalers. Het gaat dan namelijk om de handhaving van algemene regels die voor een ieder gelden, ongeacht de uitoefening van bepaalde activiteiten zoals het concurreren op de markt of het handelen in financiële producten. Voorbeelden hiervan zijn commune feiten als valsheid in geschrift, oplichting of verduistering en witwassen. In dergelijke gevallen is er in de regel geen sprake van één handhavingsorgaan dat zich uitsluitend op de betreffende regelgeving richt. Er is hooguit sprake van enige specialisatie ten aanzien van de organisatie in de opsporing en op het niveau van afdelingen bij het Openbaar Ministerie. Maar een ACM voor valsheid in geschrift bestaat niet, evenmin als een AFM voor witwassen. Het voorgaande neemt niet weg dat ook in een open context op onderdelen de bestuurlijke boete is ingevoerd, zoals op het terrein van de gemeenschappelijke handhaving van de openbare orde. Figuur 3.1 vat het voorgaande schematisch samen.

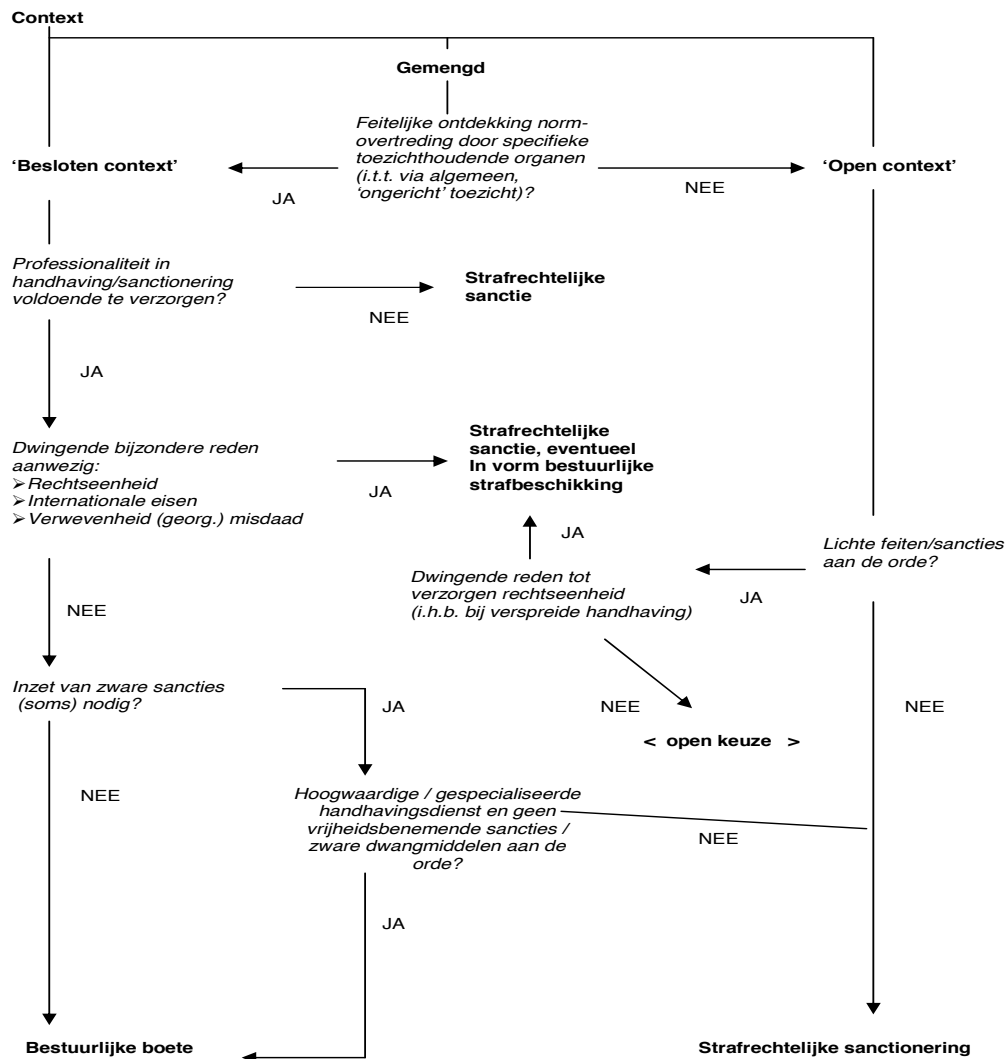
Figuur 3.1: De gedachtegang bij de keuze voor een sanctiestelsel op hoofdlijnen.

¹⁰² Zie ook *Handelingen I* 2008/09, 36, p. 1642.

¹⁰³ Het Besluit justitiële gegevens merkt de bestuurlijke strafbeschikking wel, maar de bestuurlijke boete en overige bestuurlijke maatregelen niet aan als gegevens die moeten worden opgenomen in de justitiële documentatie. Zie over bedenkingen bij dit onderscheid: *Handelingen I* 2008/09, 26, p. 1623.

¹⁰⁴ *Kamerstukken I* 2008/09, 31 700 VI, D., p. 8.

¹⁰⁵ Ook de samenloop met feiten die op basis van het geldende beleid hoe dan ook strafrechtelijk moeten worden afgedaan is een reden voor strafrechtelijke handhaving.



Bron: Nota over de uitgangspunten bij de keuze voor een sanctiestelsel (2008).

Het schema schetst echter een betrekkelijk abstract ideaalbeeld. Want hoe verhoudt een dergelijke schema zich tot de praktijk? In hoeverre zijn deze afwegingen in steen gebeiteld? De beleidsnota draagt weliswaar algemene argumenten aan voor een keuze tussen strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving of een mengvorm daarvan, maar geeft daarmee nog geen antwoord op de vraag welke argumenten wanneer het meeste gewicht in de schaal leggen (Duker, 2011).

3.2.5. Strafrechtelijke prioriteiten

Een van de centrale onderzoeksvragen in het kader van het onderhavige onderzoek is de vraag welke regelovertredingen en overtreders strafrechtelijk worden opgepakt. Gezien de veelzijdigheid en omvang van het werkterrein en gezien de beperkte capaciteit van de strafrechtsketen is het niet mogelijk om alle delicten die deze keten bereiken ook daadwerkelijk strafrechtelijk op te pakken en af te doen. Er moeten

keuzes worden gemaakt. Het strafrecht dient selectief te worden ingezet. In dit licht is het de moeite waard om na te gaan welke strafrechtelijke prioriteiten er te onderscheiden zijn in het recente OM-beleid op het terrein van de aanpak van organisatiecriminaliteit. Het doel van deze prioriteiten is immers om de aandacht van het strafrecht als het ware te 'sturen'. Het formuleren van prioriteiten dient bij te dragen aan het beleidsstreven om 'de goede zaken goed te doen'.

Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM

Allereerst is het van belang om te constateren dat prioriteiten allang niet meer door een naar binnen gericht, autonoom en afgeschermd Openbaar Ministerie worden vastgesteld. De lijn die het Openbaar Ministerie de afgelopen jaren wilde en nog immer wil volgen, is te lezen in het OM-brede visiedocument, getiteld *Perspectief op 2015: een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*. Het OM heeft zich ten doel gesteld om een effectieve bijdrage te leveren aan een veilige en rechtvaardige samenleving. Dit probeert men te bewerkstelligen door middel van "correctie en afkeuring van gedrag en herstel van de geleden schade". Centraal hierbij staat de term 'maatschappelijke betekenis': slechts wanneer de gepleegde interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar zijn voor slachtoffers, daders en hun omgeving zal het optreden van het OM van maatschappelijke betekenis zijn, zo is te lezen in *Perspectief op 2015*.

Perspectief op 2015 geeft blijk van een integrale en programmatische aanpak van maatschappelijk betekenisvolle problemen, waarbij het strafrecht vooral een repressieve rol krijgt toegekend. Het is interessant om te zien dat, in een tijd waarin er vanuit de politiek en de maatschappij veel van het strafrecht verlangd wordt, het OM de verwachtingen ten aanzien van de preventieve werking van het strafrecht probeert te temperen:

"Het repressieve optreden van het OM is per definitie 'achteraf' en maar beperkt effectief in het voorkomen van criminaliteit. De verwachtingen ten aanzien van strafrechtelijk ingrijpen alleen mogen daarom niet te hoog zijn".

Het veelvuldig gebruik van termen als 'maatschappelijke betekenis', 'maatschappelijke oriëntatie', 'beeldbepalende zaken', 'zichtbaarheid', 'maatschappelijke communicatie' en 'signaalwerking' wijst erop dat het strafrecht meer dan in het verleden expressief moet worden ingezet.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Hiermee wordt aangehaakt bij het werk van de Britse rechtssocioloog Keith Hawkins (2002) die een onderscheid maakt tussen instrumenteel en expressief gebruik van het strafrecht (zie ook Hedman, 1991).

Afschrikking blijft een voornaam strafdoel, maar het OM hecht ook los van eventuele afschrikking belang aan de maatschappelijke boodschappen die het uitdraagt. De symbolische kracht van het strafrecht wordt in het beleid vooral aangewend om duidelijke grenzen te stellen. Zo is in *Perspectief op 2015* te lezen dat soms een incidentele/tijdelijke inzet van het strafrecht nodig is om corrigerend op te treden en de grenzen aan te geven om vervolgens (weer) de ruimte te laten aan zelfregulering en zelfcorrectie van en door de professionals.

Maar als we kijken naar de zaken die in algemene zin strafrechtelijk moeten worden afgedaan, dan is het eenvoudige antwoord dat het strafrecht volgens het beleid gereserveerd zou moeten worden voor 'betekenisvolle zaken'. Dit begrip heeft eerdere begrippen als 'kernbepalingen' (De Ridder & Struiksma, 2008) en 'zaken met een maatschappelijk effect' opgevolgd. Het gaat daarbij in ieder geval om zaken die de samenleving als grootste maatschappelijke problemen beschouwt. Het OM wil het strafrecht dan ook inzetten voor de grootste probleemveroorzakers. Men wenst het eigen optreden af te stemmen op vragen vanuit de samenleving. Voor een nadere invulling van het begrip 'betekenisvolle zaken' gaan we te rade bij het beleid van het Functioneel Parket.

Prioriteiten van het Functioneel Parket

Om te komen tot prioriteiten op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit heeft het Functioneel Parket met de input van ketenpartners onder andere twee strategische dreigingsbeelden opgesteld.¹⁰⁷ In die dreigingsbeelden worden de achtergrond, de aard en de gevolgen van financieel-economische criminaliteit en milieu-criminaliteit alsmede een weging van de prioriteiten uitgebreid beschreven. De dreigingsbeelden en de gemeenschappelijke visie op afpakken (Stuurgroep Afpakken, 2011) vormen de leidraad voor de vaststelling van de prioriteiten van het FP. Zij bieden inzicht in de achtergrond, de aard en ernst van de criminaliteit en de omstandigheden waaronder die criminaliteit plaatsvindt. Ook bieden ze aanknopingspunten voor de integrale en programmatische wijze waarop het FP criminaliteit en het afnemen van vermogen in de keten wil aanpakken. Uit de dreigingsbeelden blijkt dat zowel bij financieel-economische criminaliteit als bij milieu-criminaliteit gelijklopende thema's spelen. Voor de gehele ordeningswetgeving geldt min of meer dezelfde overkoepelende problematiek en beide onderwerpen worden in zowel de openbare Beleidsbrief voor de bijzondere opsporingsdiensten van 22 maart 2011 als in de *Strategienota 2012-2015* dan ook gezamenlijk besproken.

¹⁰⁷ *Strategische blik op milieu-criminaliteit en Dreigingsanalyse financieel-economische criminaliteit in Nederland*

In de beleidsbrief en de strategienota wordt gesteld dat het Functioneel Parket zich richt op die terreinen waar relatief veel ernstige delicten plaatsvinden. Volgens de beleidsbrief en de strategienota is hiervan sprake bij “stelselmatige, grove overtredingen en uitgesproken calculerend gedrag of bijvoorbeeld in geval van de aanwezigheid van criminele groeperingen”. Ten tweede blijkt de aandacht uit te gaan naar die vormen van criminaliteit waarbij ernstige gevolgen voor burgers, bedrijven of de maatschappij optreden. Blijkens het FP-beleid kan in het licht van dit laatste worden gedacht aan situaties waarin bedrijven oneerlijke concurrentie ondervinden, individuele slachtoffers in Nederland of daarbuiten materiële en immateriële schade lijden of de Nederlandse staat met grote financiële schade te kampen krijgt.

De aanpak van deze prioriteiten vindt blijkens de strategienota plaats via een drietal overkoepelende thema's. Het betreft de samenwerking in netwerken via de programmatische aanpak, de inzet van het Functioneel Parket op betekenisvolle zaken en de betekenisvolle afdoening daarvan, alsmede de centrale aandacht voor het afpakken van vermogen.

Bij het ontwikkelen van een programmatische aanpak acht het Functioneel Parket het belangrijk dat wordt bepaald welke organisatie welke verantwoordelijkheden draagt en wie leidend is bij de aanpak van een specifiek probleem. Voor het Openbaar Ministerie geldt nadrukkelijk dat het handelt vanuit de ‘eigenstandige verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtshandhaving’ (Functioneel Parket, 2012: 16). Het OM zegt het strafrecht zo effectief en efficiënt mogelijk in te willen zetten en tracht zich daarbij bewust te zijn van zijn rol als ketenpartner binnen het netwerk en de programmatische aanpak.

Als specifiek wordt ingezoomd op de zaken die het Functioneel Parket wenst aan te pakken, dan stelt de strategienota dat dit ‘betekenisvolle zaken’ zijn. Betekenisvolle zaken betreffen zaken die “per definitie strafrechtelijk relevant zijn gelet op de aard, omvang en ernst van de criminele gedraging, de persoon van de verdachte en de gevolgen voor het slachtoffer en de samenleving” (Functioneel Parket, 2012: 17). Uit de strategienota blijkt dat dergelijke betekenisvolle zaken in beginsel niet in aanmerking komen voor bestuursrechtelijke afdoening. Het FP kiest dus heel bewust voor zichtbare en betekenisvolle interventies bij de afdoening van zaken. Er wordt gekozen voor die maatregelen die een optimaal effect hebben vanuit het perspectief van ‘gerechtigheid en maatschappelijke veiligheid’ (Functioneel Parket, 2012: 17). Interventies kunnen betekenis hebben voor de dader, het slachtoffer en de samenleving. Afhankelijk van de schaal en context streeft het FP ernaar betekenisvol te interveniëren met effect op micro-, meso- of macroniveau. Het FP vindt het belangrijk dat het ‘zichtbaar en flexibel’ optreedt

en investeert in 'het uitdragen van de boodschap', binnen en buiten de rechtszaal (Functioneel Parket, 2012: 17). In lijn met de centraal gestelde *optimum remedium*-gedachte meent ook het FP dat strafrechtelijke interventies van nog meer betekenis kunnen worden als ze onderdeel vormen van een integrale aanpak waarvan bijvoorbeeld ook bestuurlijke, fiscale of civielrechtelijke maatregelen deel uitmaken. Het strafrecht wordt daarbij gezien als een hefboom om ketenpartners effectiever te laten optreden, door verbetering van hun informatiepositie of door potentiële overtredders tot normnaleving te prikkelen.¹⁰⁸

De genoemde thema's of speerpunten zijn richtinggevend voor de zaken waarop het strafrecht wordt ingezet. Kortom, het is in ieder geval de bedoeling om de selecties die het FP doorvoert vanuit de drie genoemde hoofdthema's of speerpunten te benaderen. Deze kwalitatieve afspraken worden in convenanten en handhavingsarrangementen deels vertaald naar kwantitatieve afspraken. Een prioriteit waarin dergelijke afspraken duidelijk naar voren komen maar die vooralsnog grotendeels onbesproken is gebleven, is het thema 'afpakken' of 'ontnemen'. Gezien het belang dat sinds de jaren negentig van de vorige eeuw aan dit thema wordt toegekend, sta ik er iets uitgebreider bij stil.

Afpakken...GEWOON doen!

De financiële aanpak van criminaliteit heeft voor het kabinet de hoogste prioriteit. De achterliggende gedachte hierbij is dat misdaad niet mag lonen. "Zeker in tijden van economische recessie, waarin van de samenleving offers worden gevraagd om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, is het onwenselijk dat illegaal of geld kan worden behouden", zo stelt de minister van Veiligheid en Justitie in zijn brief aan de Tweede Kamer van 12 juli 2012¹⁰⁹. In verschillende Kamerdebatten die de laatste jaren werden gevoerd, stond de vraag centraal of er strafrechtelijk voldoende wordt gedaan om het criminele geld te ontnemen of af te pakken. In die discussies wordt uitgegaan van de aanname dat er in Nederland ongeveer €18,5 miljard aan illegaal geld wordt witgewassen. Dit bedrag is ontleend aan het rapport *The amounts and the effects of money laundering* (Unger e.a., 2006). Om rijksbreed te kunnen optreden tegen dit illegale geld, acht het kabinet een samenhangende aanpak van beleidsdoelstellingen nodig, gecombineerd met het versterken van de informatie-uitwisseling. Het rijksbrede beleid is erop gericht om illegaal geld af te pakken en daarmee te laten zien en voelen dat het overtreden van regels niet loont.

¹⁰⁸ Parket Generaal, *Betekenisvolle interventies*, december 2011.

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 29 911, nr. 69.

Om het afpakken binnen de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket op een hoger plan te brengen is in 2011 een programma gestart onder het motto *afpakken...GEWOON doen!* Het uiteindelijke doel hiervan is dat er meer en sneller wordt afgepakt. Voornoemd programma maakt deel uit van het Ketenbrede Programma Afpakken en geeft invulling aan de samenwerking tussen de bijzondere opsporingsdiensten en het FP.

In de praktijk is de laatste jaren een intensivering van de opsporing en vervolging van organisatiecriminaliteit in gang gezet naar aanleiding van het Versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit.¹¹⁰ Dit programma heeft geleid tot een capaciteitsuitbreiding bij de politie, FIOD-ECD en het OM. Daarnaast heeft het kabinet extra financiering beschikbaar gesteld – vanaf 2013 jaarlijks €20 miljoen – ten behoeve van het afpakken van criminele winsten.

De afgelopen jaren werd er vanuit verschillende hoeken geopperd dat investeren in de fraudebestrijding wel eens de beste bezuinigingsmaatregel kan zijn.¹¹¹ Volgens verschillende politici kan de overheid door organisatiecriminaliteit aan te pakken ‘geld terugverdienen’. De toenmalig minister van Veiligheid en Justitie antwoordde hierop dat het kabinet inderdaad zoveel mogelijk achter het geld aangaat, alleen “niet om erop te verdienen, maar om een veelvoud van onze investeringen terug te krijgen”.¹¹²

Hoe dan ook, in een brief aan de Tweede Kamer van 23 juni 2011 inzake een bredere aanpak van criminele winsten¹¹³ gaf de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie aan dat niet alleen bij iedere zaak aandacht moet worden besteed aan de mogelijkheid om vermogen af te nemen, maar dat de mogelijkheid om vermogen af te nemen ook zwaar dient te wegen in de keuzes ten aanzien van de vraag welke zaken op te pakken. De doelstelling is dat het bedrag van €136 miljoen dat door de inzet van het strafrecht in 2010 is afgenomen zal stijgen naar een bedrag van circa €190 miljoen vanaf 2018.¹¹⁴ Ruim €100 miljoen daarvan zal door het Openbaar Ministerie moeten worden afgenomen.

3.3. Strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

De tweede centrale onderzoeksvraag richt zich op ‘wat er uitgaat’. In welke afdoeningen resulteert de strafrechtelijke aanpak van organisa-

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 10.*

¹¹¹ *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 50.*

¹¹² *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 50.*

¹¹³ *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 51.*

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 51, p. 4.*

tiencriminaliteit? Ik onderscheid daarbij drie belangrijke keuzes: de keuze voor buitengerechtelijke dan wel gerechtelijke afdoening, de keuze voor een bepaalde sanctiemodaliteit en, tot slot, de keuze voor een bepaalde sanctiehoogte. De onderhavige paragraaf bespreekt de wettelijke en beleidsmatige visie op deze keuzes. Kortom, hoe wordt organisatiecriminaliteit idealiter strafrechtelijk aangepakt?

3.3.1. Buitengerechtelijke of gerechtelijke afdoening?

Een belangrijke vraag bij de sanctietoemeting is of er voor buitengerechtelijke dan wel gerechtelijke afdoening wordt gekozen. De belangrijkste buitengerechtelijke afdoening op het terrein van de financieel-economische criminaliteit is nog immer de transactie (Lamp e.a., 2011; Bröring e.a., 2012).¹¹⁵ Het is echter de bedoeling dat de transactie op termijn vervangen wordt door de in 2009 ingevoerde strafbeschikking.

De transactie is geregeld in art. 74 lid 1 Sr. Dit artikel bepaalt dat de officier van justitie voorwaarden kan stellen ter voorkoming van de strafvervolgung wegens misdrijven waarop een maximumstraf van niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. Een voorwaarde kan volgens het tweede lid bijvoorbeeld de betaling van een geldsom zijn, al dan niet strekkende tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, of vergoeding van schade. In het geval van een natuurlijke persoon kan een andere voorwaarde zijn dat de betrokkene onbetaalde arbeid verricht. Een transactie komt neer op een overeenstemming onder voorwaarden. Als aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan, kan de zaak als afgedaan worden beschouwd. De bevoegdheid later nogmaals te vervolgen vervalt dan.

¹¹⁵ Binnen de mogelijkheden tot buitengerechtelijke strafrechtelijke afdoening moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de transactie en anderzijds het voorwaardelijk sepot (Crijns, 2010). Er kunnen redenen zijn om onder voorwaarden van vervolging af te zien, terwijl een transactie niet mogelijk is omdat het toepasselijke strafmaximum die niet toelaat. Een buitengerechtelijke afdoening is dan nog niet uitgesloten. Het Openbaar Ministerie kan namelijk op basis van het tweede lid van art. 167 Sv, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging plaats moet hebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen.¹¹⁵ Wordt aan die voorwaarden voldaan, dan volgt definitief een sepot. Aan deze bevoegdheid zijn geen wettelijke eisen verboden. De voorwaarden die in dit verband kunnen worden gesteld komen grotendeels overeen met voorwaarden bij een transactie. De relevantie van deze algemene bevoegdheid tot het voorwaardelijk seponeren wordt ten aanzien van het orderingsrecht gerelativeerd door de omstandigheid dat er nauwelijks, in ieder geval niet in de WED, overtredingen van bijzondere wetgeving zijn waarop een strafmaximum van meer dan zes jaar staat. De transactiebevoegdheid volstaat doorgaans dus, tenzij er reden zou zijn een bijzondere voorwaarde aan een sepot te verbinden die niet wettelijk is voorzien en van dien aard is dat een specifieke wettelijke grondslag evenmin vereist is. In dat geval zou een voorwaardelijk sepot uitkomst kunnen bieden.

Het consensuele karakter van de transactie brengt mee dat een transactie zorgvuldig tot stand dient te komen (Crijns, 2010). De overeenstemming moet op vrijwillige basis plaatsvinden. Het recht op een eerlijk proces brengt onder omstandigheden mee dat een verdachte geen transactie aangeboden mag krijgen onder de rechtstreekse dreiging van verstrekende maatregelen als bijvoorbeeld de inbeslagname van bedrijfsvoorraden waarmee een onderneming feitelijk stil komt te liggen.¹¹⁶ De verdachte doet immers door aanvaarding van een transactie afstand van het recht op een openbare berechting door een onafhankelijke rechter en de vereiste vrijwilligheid van die afstand komt bij dergelijke verstrekende maatregelen wellicht in gevaar. Daarnaast wijst Crijns (2010) erop dat niet moet worden vergeten dat verdachten er sterk aan kunnen hechten niet in het openbaar berecht te worden en niet het risico te lopen door een rechter te worden veroordeeld. Een verdachte bevindt zich dan in een kwetsbare positie: hij heeft veel te verliezen bij het vinden van overeenstemming met het OM over een buitengerechtelijke afdoening (Crijns, 2009; 2010; 2012). Beginselen van een behoorlijke procesorde vereisen dat het OM daar geen misbruik van maakt door buitenproportionele transacties aan te bieden of zaken buitengerechtelijk af te doen die bewijsrechtelijk zwak zijn.

Maar welke rol spelen transacties binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit? De aanpak van organisatiecriminaliteit heeft in het beleid de laatste jaren hoge prioriteit. De overheid streeft een daadkrachtige en effectieve aanpak na. Volgens de beleidsmakers vereist een dergelijke aanpak een langdurige, geïntegreerde, overheidsbrede inzet, waarbij alle beschikbare middelen ten volle worden benut (Functioneel Parket, 2013). Omdat de aanname is dat het hier gaat om primair winstgedreven vormen van criminaliteit (Functioneel Parket, 2013), vormt het afnemen van het financieel voordeel, alsmede het zoveel mogelijk schadeloos stellen van de slachtoffers, een essentieel onderdeel van de aanpak. Volgens een brief aan de Tweede Kamer van de minister van Veiligheid en Justitie van 29 juni 2011¹¹⁷ dienen de beslissingen van het Openbaar Ministerie om in individuele aan rechtspersonen of natuurlijke personen transacties en schikkingen aan te bieden in deze context te worden beoordeeld. Alhoewel in de publieke discussies over dit onderwerp soms de indruk wordt gewekt dat verdachten van zware fraudedelicten eenvoudig 'hun straf ontlopen door deze af te kopen', geeft de minister te kennen dat dit een onvolledig en onjuist beeld is.

¹¹⁶ Vgl. EHRM 27 februari 1980, *NJ* 1980, 561.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 29 911, nr. 53.

Het aanvaarden van een transactieaanbod houdt geen formele schuldbekentenis in. Toch stelden opeenvolgende ministers van (Veiligheid en) Justitie dat transacties in het maatschappelijk leven wel als zodanig worden ervaren. Zo zei voormalig minister van Justitie Hirsch Ballin in een spoeddebat naar aanleiding van een aantal grote transacties in vastgoedfraudezaken¹¹⁸ dat transacties niet alleen worden gedocumenteerd, maar in het maatschappelijk leven “altijd worden ervaren als sancties en vorm van bestraffing”. Zijn opvolger Opstelten liet in een ander debat over ‘megaschikkingen in de vastgoedfraude’ weten dat een schikking feitelijk ‘een publieke schuldbekentenis’ inhoudt. Althans “dat vind ik wel, zo komt dat bij mij ook over”. Bovendien hoort het ook zo, want is “gewoon straf”, aldus de oud-minister.

Het beleid stelt dat, omdat een transactie alleen wordt aangeboden als daarmee sprake is van een passende afdoening, een transactie correspondeert met wat de eis van het Openbaar Ministerie ter terechtzitting zou zijn geweest (Crijns, 2010). Het betekent ook dat wanneer naar het oordeel van het OM een zaak, gelet op alle omstandigheden van het geval, een gevangenisstraf passend is en deze naar verwachting ook door de rechter zal worden opgelegd, de zaak niet in aanmerking komt voor een transactie. Maar wanneer behoren transacties wel tot de mogelijkheden?

Ten eerste – meer op macroniveau – kan een buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een transactie onderdeel zijn van de processtrategie van een grote(re) zaak.¹¹⁹ Een deel van de verdachten – veelal de hoofdverdachten op wie het onderzoek zich primair richt – wordt gedagvaard. Dikwijls gaat het dan om natuurlijke personen.¹²⁰ De zaken tegen verdachten die naar de inschatting van het OM een geringer verwijt kan worden gemaakt, worden dan echter buitengerechtelijk afgedaan. Het idee hierachter, zo blijkt uit de beleidsdocumenten op dit terrein, is dat laatstgenoemde verdachten, die anders vanwege ‘onontkoombare capaciteitskeuzes’ wellicht buiten schot zouden blijven, door een dergelijke strategie te hanteren toch strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Hierin komt dus duidelijk de zoektocht naar het juiste evenwicht tussen de te bereiken maatschappelijke effecten en de inzet van beperkte opsporings-, vervolgings- en zittingscapaciteit tot uiting.

Buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een transactie heeft ook eigen voordelen die eraan kunnen bijdragen dat een transactie in een concrete casus als een passende afdoening wordt beschouwd. Als gevolg van de wilsovereenstemming is sprake van een finale afdoe-

¹¹⁸ *Kamerstukken II 2010/11*, 93.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2010/11*, 93.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2010/11*, 29 911, nr. 53.

ning van de zaak. Daarmee wordt een langdurige rechtsgang, soms in meerdere instanties, voorkomen. Dat levert capaciteitsvoordelen op. Vervolgings- en zittingscapaciteit, maar soms ook opsporingscapaciteit, hoeven niet (verder) voor de betreffende strafzaak te worden aangewend en kunnen aan andere zaken worden besteed. Daarnaast kan het OM door strafzaken (deels) buitengerechtelijk af te doen, ook (beter) afdwingen dat benadeelde partijen schadeloos worden gesteld, zo stelt het beleid. Doordat via de buitengerechtelijke afdoening een relatief snelle en finale beslechting van de zaak plaatsvindt, ontstaat voor de benadeelde partijen snel duidelijkheid. Bovendien, zo stelt de Minister in zijn brief van 29 juni 2011, is dan sprake van “een snelle, daadkrachtige interventie waarmee aan de samenleving, of aan bepaalde maatschappelijke sectoren, wordt duidelijk gemaakt dat het Openbaar Ministerie optreedt tegen strafbaar gedrag” (p. 5).

Tot slot kunnen, afgaande op het beleid hieromtrent, de aard en de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte meewegen in de afweging die leidt tot een buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een transactie. Wat betreft de aard en de ernst kan bijvoorbeeld relevant zijn dat sprake is van fraude met weliswaar hoge bedragen, maar er desondanks een gering verwijt kan worden gemaakt en er nauwelijks persoonlijk voordeel is behaald. Een ander voorbeeld dat in de brief van de minister wordt beschreven, is een bedrijf dat als gevolg van een ongeluk milieugevaarlijke stoffen loost, terwijl dat bedrijf nadien zelfstandig de nodige aanpassingen in de bedrijfsvoering heeft gedaan en heeft ingestaan voor de reinigingskosten. Omdat dergelijke feitelijke omstandigheden ook voor de rechter aanleiding kunnen zijn om in een concreet geval geen gevangenisstraf op te leggen, houdt het OM daar volgens de Minister rekening mee bij de keuze voor een bepaalde afdoening van een strafzaak. Een ander reden om te transigeren die in het beleid en de politieke discussies daaromtrent vaak naar voren komt, is dat de enige hoofdstraf die aan een rechtspersoon kan worden opgelegd de geldboete is.¹²¹ In de ogen van de Minister kan met een transactie, inclusief eventueel persbericht, “dezelfde uitkomst worden bereikt als bij een – langdurige – behandeling ter zitting”. Maar ook in het geval van een natuurlijke persoon ligt een gevangenisstraf niet altijd in de rede. In het beleid worden verschillende factoren genoemd die daarbij van belang kunnen zijn, zoals een blanco strafblad, een ernstige ziekte, een betrekkelijk gering aandeel in het strafbare feit of een eenmalig gepleegd feit. En ook het schadeloos

¹²¹ Zie o.m. *Kamerstukken II 2010/11*, 29 911, nr. 53, p. 6.

stellen van benadeelde partijen kan daarbij een rol spelen, aldus het beleid.

Kortom, transigeren wordt door politieke bewindsvoerders soms als noodzakelijk beschouwd. Voormalig minister van Justitie Hirsch Ballin zei hierover het volgende: “Tenzij we het aanvaardbaar zouden vinden dat andere soorten criminaliteitsbestrijding langdurig worden stilgelegd – mogelijk met een laat resultaat, wat vanuit het oogpunt van handhaving van de rechtsorde minder overtuigend zou zijn – zou het onverantwoord zijn geweest om de nadelen buiten beschouwing te laten van een poging om alles voor de rechter te brengen”.¹²² In reactie op kritiek van SP-Kamerlid Gesthuizen ten aanzien van hoge transacties met enkele verdachten in het grootschalige Klimop-onderzoek, stelde Hirsch Ballin het volgende: “Als mevrouw Gesthuizen mij wil laten dromen van een wereld waarin de capaciteit voor OM en recherche oneindig is, blijf ik toch met beide benen op de grond staan. In zo’n wereld leven we niet. In de wereld waarin we werkelijk leven, heeft het Openbaar Ministerie een goed antwoord gegeven op wat zich heeft voorgedaan”.¹²³

Hoge en bijzondere transacties

Transacties en schikkingen leidden in het verleden tot veel politieke en maatschappelijke verontwaardiging. Als gevolg van deze verontwaardiging kwam er meer regelgeving omtrent het gebruik van transacties en schikkingen. Bijzondere aandacht ging daarbij uit naar zogenoemde ‘hoge en bijzondere transacties’. De politieke discussies die in 2001 en 2002 werden gevoerd naar aanleiding van de transacties die werden overeengekomen in verband met de bouwfraude (Schiphol tunnel) en in de zaak-Vos (glycerine), stonden in 2002 aan de basis van een nieuwe Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties. Deze aanwijzing hield een aanzienlijke aanscherping in van de tot dan toe geldende Aanwijzing hoge transacties¹²⁴. Een van de belangrijkste nieuwe elementen betrof het uitgangspunt ‘voor de rechter brengen, tenzij’. In tegenstelling tot ‘normale’ transacties die een *optimum remedium* kunnen zijn bij de aanpak van organisatiecriminaliteit en veelvuldig kunnen worden ingezet (zeker wanneer het rechtspersonen betreft), vormen hoge en bijzondere transacties eerder een *ultimum remedium*. Van hoge

¹²² Kamerstukken II 2010/11, 93.

¹²³ Kamerstukken II 2010/11, 93.

¹²⁴ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 27 februari 2001, TK 2001/2002, 28 216, nr. 8. Zie voorts de brief van de Minister van Justitie van 10 december 2001, TK 2001/2002, 28 093, nr. 20.

en bijzondere transacties dient volgens het beleid slechts in uitzonderingsgevallen gebruik te worden gemaakt.¹²⁵

De meest recente aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties dateert van 2008. Hoge transacties onderscheiden zich van reguliere transacties door de hoogte van, kort gezegd, het boetebedrag (meer dan €50.000,-) of het totaal van het boetebedrag en betalingen uit hoofde van schadevergoeding en/of ontneming (meer dan €500.000,-). Bij bijzondere transacties gaat het in het algemeen om zaken waarin afdoening met een transactie op voorhand niet de meest logische mogelijkheid lijkt en/of op onbegrip kan stuiten. Daarbij worden twee categorieën onderscheiden.

Ten eerste de categorie zaken waarin sprake is van grote nationale maatschappelijke bezorgdheid of onrust vanwege de ernst van de inbreuk op de algemene veiligheid en gezondheid van personen en goederen of op het algemene functioneren van belangrijke sectoren van de samenleving, waardoor afdoening van de strafzaak met een transactie op maatschappelijk onbegrip kan stuiten. De tweede categorie betreft principiële zaken waarbij gewichtige vragen van moraal en fatsoen spelen of waarbij het gaat om een juridisch principieel punt. In dergelijke gevallen kan het van belang zijn jurisprudentie te ontwikkelen. Door het aanbieden van een transactie blijft een rechterlijke toetsing immers uit.

Het uitgangspunt van de aanwijzing is: 'niet transigeren in dergelijke zaken (maar voorleggen aan de rechter), tenzij daar goede reden voor is'. De beoordeling hiervan is in eerste instantie aan het Openbaar Ministerie. Een hoge of bijzondere transactie moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd. In de aanwijzing is voorzien in een zware toetsingsprocedure. Wanneer in een concreet geval gemotiveerd voor een hoge of bijzondere transactie wordt gekozen, dient de voorgenomen transactie via het College van procureurs-generaal aan de minister van Veiligheid en Justitie te worden voorgelegd. Hierdoor heeft de minister de gelegenheid te bepalen of hij de voorgenomen afdoening voor zijn politieke verantwoordelijkheid wil nemen. Is dat niet het geval en zou hij van oordeel zijn dat de betreffende zaak aan de rechter moet worden voorgelegd, dan kan hij gebruikmaken van zijn aanwijzingsbevoegdheid, zoals vervat in de Wet op de rechterlijke organisatie (artt. 127-129).

In de procedure staat de toetsing van de reden om te transigeren centraal. De leidende vraag hierbij is of het een verantwoorde beslissing betreft gezien de aard en ernst van de gevolgen van het strafbare feit en de omstandigheden waaronder dit is gepleegd. Ook wordt gekeken naar

¹²⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 53.*

de strafprocessuele consequenties van een transacties, dan wel van een eventuele dagvaarding. De toets van de Minister beperkt zich tot een oordeel ten aanzien van de vraag of het Openbaar Ministerie in redelijkheid kon komen tot het standpunt dat de zaak met een transactie kan worden afgedaan.

Daarnaast schrijft de aanwijzing voor dat bij een hoge of bijzondere transactie een persbericht wordt uitgebracht. Dit persbericht bevat de naam van de verdachte met wie, en een omschrijving van de strafbare feiten ter zake waarvan wordt getransigeerd. Ook wordt in het persbericht summier aangegeven waarom is gekozen voor een transactie. Het persbericht beoogt het uitblijven van eventuele publiciteit naar aanleiding van een openbare behandeling ter terechtzitting en een in het openbaar uitgesproken rechterlijk vonnis te compenseren.

Samenvattend, kunnen we op basis van het geldende beleid verwachten dat transacties waarschijnlijk een veelvoorkomende afdoeningsmodaliteit zullen vormen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Deze verwachting geldt temeer wanneer de verdachte een rechtspersoon betreft. In dat geval behoort een vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf niet tot de mogelijkheden. Wanneer een verdachte rechtspersoon voor de strafrechter wordt gebracht, is op grond van het beleid de verwachting dat bij schuldigverklaring dikwijls een geldboete zal worden opgelegd. In vergelijking met een geldboete voorkomt een transactie een relatief tijdrovende en dure gang naar de rechter (vgl. Wright, 2006). Daarnaast biedt een transactie het slachtoffer snel duidelijkheid. Kortom, ten opzichte van de rechterlijke geldboete vormt de transactie een efficiënte afdoeningsmodaliteit. Hoge en bijzondere transacties zullen echter niet vaak voorkomen omdat in dergelijke gevallen geldt dat dagvaarden het uitgangspunt is.

3.3.2. Sanctiehoogte en -modaliteit

Behalve de keuze tussen buitengerechtelijke dan wel gerechtelijke afdoening, dienen handhavers ook een keuze te maken voor een concrete sanctie. Deze keuze valt uiteen in een keuze voor een bepaalde sanctiehoogte en een keuze voor een bepaalde sanctiemodaliteit. Omdat beide keuzes in het beleid veelvuldig geïntegreerd worden besproken, doe ik in deze paragraaf hetzelfde.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse strafrecht is dat het in beginsel veel ruimte geeft bij het toemeten van straffen (Bröring, 2012). Tot op heden kent het Nederlandse strafrecht alleen algemene, lage strafminima. De duur van de tijdelijke gevangenisstraf is ten minste een dag (art. 10 lid 2 Sr). Dit geldt ook voor de duur van de hechtenis (art. 10 lid 1 Sr). De minimale geldboete bedraagt €3,- (art. 23 Sr). Voor de taakstraf, daarentegen, geldt geen minimum (art. 22c Sr). De

maximaal op te leggen straffen zijn voor zover het om vrijheidsstraffen en geldboetes gaat per strafbaar feit bepaald. Tussen de algemene strafminima en de specifieke strafmaxima heeft de strafoplegger veel vrijheid.

‘Het’ strafrechtelijk sanctioneringsbeleid bestaat niet. Het beleid ten aanzien van de wijze waarop straffen moeten worden gevorderd en opgelegd kan bijvoorbeeld worden onderverdeeld in OM-beleid en rechterlijk beleid. Het OM-beleid kan vervolgens weer worden opgesplitst in de Polaris-richtlijnen en andere OM-beleidsregels, terwijl het rechterlijk beleid is vastgelegd in de rechterlijke oriëntatiepunten maar bijvoorbeeld ook in de Databank Consistente Straftoemeting. Naar aanleiding van de eerder besproken kabinetsnota over sanctiestelsels¹²⁶ liet het WODC onderzoek doen naar de vraag hoe de hoogte van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke boetes wordt bepaald.¹²⁷

Uit dit onderzoek (Bröring e.a., 2012) kwam naar voren dat de geldende aanwijzingen, richtlijnen, beleidsregels, convenanten, handhavingssarrangementen en oriëntatiepunten tientallen straftoemetingscriteria omvatten. Deze straftoemetingscriteria variëren van de mate van opzet/schuld, de mate van verwijtbaarheid, de persoon van de verdachte, de persoon van het slachtoffer, de (proces)houding van de verdachte, het aandeel van de betrokkenen in het delict, tot en met factoren als het kostenaspect en compensatie voor vormverzuimen. Uit al deze criteria destilleerden de onderzoekers een viertal ‘primaire’ criteria. Opvallend is dat het uitsluitend factoren betreft die in hoofdstuk 2 in het cluster ‘kenmerken van de overtreding en de overtreder’ werden geplaatst:

1. de aard van de overtreding;
2. de aard van de overtreder;
3. het behaalde profijt, herstel van de gevolgen en samenhang met andere sanctiemogelijkheden;
4. recidive.

Aard van de overtreding

Dit criterium behelst bijvoorbeeld het gewicht dat aan het aangetaste (of bedreigde) rechtsgoed wordt toegekend en de aard en ernst van de gevolgen voor de specifieke gedupeerde(n), dan wel voor de samenleving als geheel. Andere nadere factoren zijn de wijze van uitvoering van het delict en de omstandigheden waaronder het delict heeft plaatsgevonden, alsmede andere delictspecifieke factoren, zoals het georgani-

¹²⁶ Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D.

¹²⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VI, nr. 77.

seerde verband. Laatstgenoemde nadere factoren hebben een sterk causuïstisch karakter. Zij lenen zich daarom niet voor een algemene uitwerking. Dit is anders voor het rechtsgoed en de gevolgen van een delict voor de samenleving of een individuele benadeelde.

De onderzoekers constateerden keer op keer hoe belangrijk het betrokken rechtsgoed en de daarmee samenhangende gevolgen van een delict voor de samenleving en/of het individu zijn (Bröring, 2012). Weliswaar lopen de rechtsgoederen die het strafrecht beoogt te beschermen sterk uiteen; desalniettemin kon een basale clustering worden ontwikkeld. Zo maakten de onderzoekers een onderscheid tussen collectieve en individuele belangen. Wat betreft de categorie ‘collectieve belangen’ gaat het binnen het bijzonder strafrecht met name om strafbepalingen ter bescherming van de algemene veiligheid en integriteit. De categorie ‘individuele belangen’ is verder op te delen in strafbepalingen ter bescherming van de vrijheid en integriteit van de persoon en die ter bescherming van de eigendom. In algemene zin kan worden gesteld dat delicten die een collectief belang treffen, in het beleid sneller in aanmerking komen voor zwaardere sancties.

Aard van de overtreder

In de eerste plaats gaat het hier om het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersoon, respectievelijk tussen privé en bedrijfsmatig functioneren. In bepaalde beleidsdocumenten wordt een onderscheid gemaakt tussen kleinere en grotere organisaties. Daartoe worden verschillende criteria gehanteerd: in sommige gevallen wordt gekeken naar het aantal werknemers, terwijl men in andere gevallen de omzet als uitgangspunt hanteert. In beginsel is met dit onderscheid het aspect van de draagkracht in het beleid verdisconteerd: hoe groter de draagkracht, hoe zwaarder de sancties kunnen en moeten zijn (Bröring e.a., 2012).

Behaalde profijt, herstel van gevolgen en samenhang met andere sanctiemogelijkheden

De factor ‘herstel van de gevolgen’ leidt in sommige beleidsdocumenten tot ‘korting’ op de strafmaat, tot een sepot of tot een niet-strafrechtelijk traject. Het beeld voor de factor ‘behaald profijt’ is minder duidelijk, omdat deze factor ook via andere factoren kan doorwerken (zoals met name de ernst van de overtreding). Waar dat niet het geval is, kan profijt voor de dader als een strafverzwarende omstandigheid worden beschouwd.

Recidive

Tot slot is ook recidive of herhaalde recidive relevant voor de straftoemingsvraag. Opvallend is dat het begrip ‘recidive’ niet in ieder be-

leidsdocument dezelfde betekenis is toegekend. In algemene zin geldt echter dat recidive een strafverzwarende omstandigheid vormt.

Kader 3.2: Het oriëntatiepunt fraude

Op het niveau van de *strafoplegging* zijn oriëntatiepunten ontwikkeld die rechters kunnen gebruiken bij de vraag welke strafmaat en –modaliteit in een concreet geval als passend kunnen worden beschouwd (Duker, 2003).¹²⁸ Dit initiatief beoogt een einde te maken aan moeilijk te verklaren en te verantwoorden verschillen in de straffen die rechters opleggen in vergelijkbare gevallen.¹²⁹ Oriëntatiepunten vormen, in tegenstelling tot richtlijnen en aanwijzingen van het OM, geen recht in de zin van artikel 79 lid 1 Wet RO.

In 1998 ontwikkelden de voorzitters van de verschillende strafsectoren het initiatief om de straflijsten die individuele rechtbanken en hoven al gebruikten bij het bepalen van de straf te stroomlijnen.¹³⁰ Daartoe werd de Commissie Straftoemeting ingesteld. Eind 1998 formuleerde het LOVS op basis van een startnotitie van deze commissie een aantal landelijke oriëntatiepunten. Tegenwoordig worden de lande-

¹²⁸ Naast de landelijke oriëntatiepunten is sinds 2002 de zogenoemde Databank Consistente Straftoemeting operationeel. Daarin worden uitspraken (van gerechtshoven) opgenomen waarbij een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van meer dan vier jaar is opgelegd. De rechter kan in de Databank zoeken op bepaalde delictstypen en/of delicten. Daarbij heeft hij de keuze uit de volgende categorieën: openbare ordedelicten, zedendelicten, geweldsdelicten (persoonlijke integriteit), diefstal, fraude, bedrog, drugsdelicten, wapen- en munitiedelicten, verkeersdelicten en overige delicten. Elk van deze categorieën is weer onderverdeeld in verschillende specifieke delicten. Vervolgens kan de rechter binnen voornoemde delictscategorieën zoeken op bepaalde strafbepalende omstandigheden en kenmerken, zoals: de aard en ernst van het letsel van het slachtoffer, recidive, de mate van toerekenbaarheid, de leeftijd van de dader, en eventuele verslavingsproblematiek. Dit alles leidt tot een resultatenlijst met uitspraken die aan de zoekcriteria voldoen. De daarin voorkomende uitspraken bevatten algemene zaaksgegevens, gegevens over de casus en het delict waarvoor de dader is veroordeeld en de opgelegde sancties inclusief de strafmotivering. De Databank Consistente Straftoemeting kan worden opgevat als een aanvulling op de oriëntatiepunten, die uitsluitend betrekking hebben op minder ernstige strafbare feiten.

¹²⁹ Uit een onderzoek van Schoep en Schuyt (2005) kan worden afgeleid dat de oriëntatiepunten in de praktijk veel worden toegepast. De verklaring voor het succes schuilt volgens de onderzoekers in het feit dat de oriëntatiepunten nauw aansluiten bij de straftoemetingspraktijk en dat ze als een handig hulpmiddel worden ervaren. Doordat het stelsel van oriëntatiepunten aanzienlijk fijnmaziger is dan het wettelijke stelsel met zijn ruimte wettelijke bandbreedtes, vormen ze bij het bepalen van de strafmaat een relatief goede indicatie voor de ernst van het feit, aldus Schoep en Schuyt (2005).

¹³⁰ Overigens kennen de verschillende rechtbanken en hoven nog steeds hun eigen oriëntatiepunten. Op grond van hun onderzoek werpen Schoep en Schuyt (2005) de vraag op of het wel zo verstandig is dat er naast de landelijke oriëntatiepunten ook nog 'eigen' lokale lijstjes blijven bestaan. Vanuit de doelstellingen van de Commissie Straftoemeting, lijkt dat niet zo voor de hand te liggen, maar het is desondanks niet uit te sluiten dat lokale lijstjes toch nog een nuttige aanvullende functie kunnen vervullen.

lijke oriëntatiepunten ontwikkeld door de Commissie Rechtseenheid. Het initiatief tot het ontwikkelen van oriëntatiepunten ligt bij het LOVS. Het LOVS geeft de Commissie Rechtseenheid opdracht tot het ontwikkelen van het desbetreffende oriëntatiepunt. De Commissie Rechtseenheid ontwikkelt vervolgens het oriëntatiepunt in samenspraak met de rechtbanken en gerechtshoven en legt het resultaat ten slotte ter vaststelling voor aan het LOVS.

Een van de oriëntatiepunten heeft betrekking op het thema 'fraude'. Het oriëntatiepunt fraude is in de eerste plaats gebaseerd op het 'benadelingsbedrag'. Per 'benadelingsbedragcategorie' wordt in tabel 3.1 aangegeven welke gevangenisstraf of taakstraf op zijn plaats zou zijn.

Tabel 3.1 Oriëntatiepunt fraude		
Benadelingsbedrag		Oriëntatiepunt
a.	Tot €10.000,-	1 week – 2 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf
b.	€10.000,- tot €70.000,-	2-5 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf
c.	€70.000,- tot €125.000,-	5-9 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf/taakstraf + voorwaardelijke gevangenisstraf
d.	€125.000,- tot €250.000,-	9-12 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf
e.	€250.000,- tot €500.000,-	12-18 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf
f.	€500.000,- tot €1.000.000,-	18-24 maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf
g.	€1.000.000,- en hoger	24 maanden – maximum onvoorwaardelijke gevangenisstraf

De in tabel 3.1 genoemde straffen kunnen worden gecombineerd met een geldboete, bijvoorbeeld in zaken waarin geen vordering benadeelde partij is ingediend of in zaken waarin niet tevens een civiele, ontnemings- of fiscale procedure loopt.

Bij de straftoemeting in fraudezaken dient men zich naast het benadelingsbedrag volgens de LOVS-afspraken evenzeer te oriënteren op de volgende, niet limitatief, opgesomde strafverhogende en strafverlagende factoren: de duur van de gedraging, de mate waarin de verdachte door de overtreding voordeel heeft gekregen, de verdachte heeft de gedraging uit eigen beweging beëindigd, de mate waarin het ontstane nadeel ongedaan is gemaakt, de rol van de verdachte ten opzichte van de mededaders, of de verdachte een natuurlijke persoon of rechtspersoon betreft, de mate waarin de verdachte medewerking heeft verleend aan het onderzoek, de mate waarin de gedraging heeft geleid tot marktverstoring, de mate waarin door de gedraging het vertrouwen in de markt is geschaad, de financiële draagkracht van de verdachte, recidive(gevaar), de duur van de strafprocedure, de verdachte heeft gehandeld in de uitoefening van een beroep of bedrijf, type slachtoffer (professional, leek, overheidsinstantie) en de rol van het slachtoffer bij de gedraging, en aan de verdachte is een bestuursrechtelijke maatregel (niet zijnde een bestuurlijke boete voor hetzelfde feit als bedoeld in art.

5:44 Awb) opgelegd (bijvoorbeeld intrekking vergunning, last onder dwangsom).

Het onderzoek van Bröring e.a. (2012: 90) wees dus uit dat in het beleid een aantal algemene factoren te destilleren is dat bepalend is voor de hoogte van een geldboete waarmee een strafbaar feit in de wet wordt bedreigd en dat tevens bepalend zou moeten zijn voor de hoogte van de geldboete die in een concreet geval wordt opgelegd. Het betreft weinig verrassende straftoemetingsfactoren. Afgaande op deze criteria zullen de zwaarste sancties worden opgelegd voor delicten met een grote maatschappelijke impact waarbij veel schade wordt berokkend en het behaalde profijt groot is, en aan zeer verwijtbare daders die niet voor de eerste keer in de fout gaan.

Recentelijk bleek dat sommige strafmaxima voor organisatie-criminaliteit aanzienlijk zullen worden verhoogd. In zijn brief over de aanpak van financieel-economische criminaliteit van 14 december 2011 zegde de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer toe de geldboetes voor financieel-economische criminaliteit te zullen heroverwegen.¹³¹ Het viel de toenmalig minister op dat, wanneer de hoogte van de geldboetes voor financieel-economische criminaliteit in het Nederlandse strafrecht tegen het licht worden gehouden, de hoogst mogelijke geldboete in het Nederlandse strafrecht – thans €810.000,- – verschilt van de maxima die gelden in enkele andere Europese landen. Zo kent het Franse strafrecht boetes tot €7.500.000,-. Volgens de toenmalig minister is het mede tegen deze achtergrond dat Nederland in internationaal verband met regelmaat kritiek te beurt valt over de als laag beschouwde maximum geldboete voor rechtspersonen. Daarnaast bleek uit onderzoek (Bröring e.a., 2012) dat de hoogte van de geldboete die in het strafrecht kan worden opgelegd achterblijft bij de bedragen van bestuurlijke boetes die ter administratiefrechtelijke handhaving van financiële en economische regelgeving soms mogelijk zijn.

Tegen deze achtergrond introduceerde de wetgever in 2013 het wetsvoorstel ter verruiming van de mogelijkheden ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit.¹³² In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel werd gesteld dat drie van de door Bröring e.a. (2012) genoemde factoren in het kader van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit in het bijzonder relevant zijn, te weten de ernst van het feit, het profijt en de draagkracht van de dader.

¹³¹ *Kamerstukken II 2011/2012*, 29 911, nr. 57.

¹³² Deze wet is op 1 januari 2015 in werking getreden.

In verband met de ernst van financieel-economische criminaliteit en mede gelet op de schade die deze criminaliteitsvorm teweegbrengt, was het volgens de memorie van toelichting van groot belang dat het plegen van financieel-economische delicten wordt voorkomen. De nadruk werd vooral gelegd op de generaal en speciaal preventieve werking van de straffen waarmee financieel-economische criminaliteit wordt bedreigd; “de straffen moeten potentiële daders ontmoedigen”, aldus de kamerbrief (p. 10). De tweede factor die de memorie van toelichting benadrukte, het profijt, moet dus in verband worden gebracht met de strafdreiging. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie gaf te kennen dat het hem ‘redelijk voorkomt’ dat de wetgever het profijt laat meewegen in de keuze voor de hoogte van de maximumstraf. En ten aanzien van de draagkracht van de dader, tekende de voormalig minister op dat financieel-economische delicten vaak worden gepleegd door “ondernemingen die beschikken over een, in verhouding tot privépersonen, groot vermogen” (p. 10). Daarom achtte hij de draagkracht van rechtspersonen van belang bij de beantwoording van de vraag of een geldboete voldoende afschrikwekkende werking bezit.

Deze overwegingen hebben geleid tot de introductie van de mogelijkheid om een geldboete op te leggen die hoger is dan het maximumbedrag van de geldboete van de zesde categorie. Als gevolg van de nieuwe wet kan de rechter, in het kader van een ‘passende bestraffing’, een geldboete opleggen die ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon betreft.¹³³ Volgens de toenmalig minister is deze wijze van bepaling van het boeteplafond “het beste middel om in omvangrijke zaken van financieel-economische criminaliteit een effectieve, proportionele en ontmoedigende bestraffing mogelijk te maken” (p. 10).

3.4. Conclusie

Dit hoofdstuk beschrijft het wettelijk en beleidsmatig kader met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland. Daarmee schetst het onderhavige hoofdstuk het ideaalplaatje: welke organisatiedelicten en organisatiedelinquenten zouden strafrechtelijk moeten worden opgepakt, en in welke sancties zou dit dienen te resulteren? Ook is nagegaan welke overwegingen hieraan idealiter ten grondslag liggen.

Strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit

¹³³ Het gaat om de jaaromzet van de ondernemingen die de rechtspersoon drijft van het jaar voorafgaand aan de veroordeling van de rechtspersoon of de uitvaardiging van een strafbeschikking.

Ter beantwoording van de vraag welke regelovertredingen en overtredders strafrechtelijk moeten worden opgepakt, heb ik eerst stilgestaan bij de opkomst van het bijzonder strafrecht, het duaal handhavingssysteem en de ontwikkeling van het strafrecht als *ultimum remedium* naar het strafrecht als *optimum remedium*. Volgens het geldende beleid vormt het strafrecht een integraal onderdeel van een programmatische aanpak van organisatiecriminaliteit. Dit betekent dat in overleg en samenwerking met bestuurlijke en private partners naar de meest effectieve afdoeningswijze voor ieder concreet geval moet worden gezocht. Het strafrecht dient daarbij niet zozeer gezien te worden als een probleemoplossend middel (vgl. Anderson & Jackson, 2006), maar wel als een signalerend instrument waarmee bepaalde boodschappen publiekelijk kunnen worden verkondigd en waarmee handhavingspartners kunnen worden geactiveerd. Bij de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit moet het dus vooral gaan om uitstralingseffecten en signaalwerking. Deze uitstralingseffecten en signaalwerking denkt men te realiseren door het strafrecht in de eerste plaats te reserveren voor betekenisvolle zaken. Het Functioneel Parket onderscheidt hierbij een viertal prioriteiten, te weten: criminaliteit die de integriteit van stelsels aantast, criminaliteit met directe en ernstige gevolgen voor slachtoffers, criminaliteit met potentieel ernstige gevolgen voor de volksgezondheid en criminaliteit met internationale handelsstromen. Afgaande op het beleid, worden idealiter voornamelijk betekenisvolle delicten die tot een van deze prioriteiten kunnen worden gerekend en die in een open context zijn gepleegd strafrechtelijk opgepakt.

Strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

Ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit dient allereerst een onderscheid te worden gemaakt tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening. In algemene zin vormen transacties een belangrijk instrument om de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit te stroomlijnen en de strafrechtsketen te ontzien. Zeker wanneer de verdachte een rechtspersoon betreft, schrijft het beleid, vanwege de onmogelijkheid om een gevangenisstraf op te leggen, voor dat veelvuldig transacties worden aangeboden. Dit is anders wanneer het zogenoemde hoge en bijzondere transacties betreft. Deze dienen in aantal tot een minimum te worden beperkt, omdat het beleid in dergelijke gevallen de voorkeur geeft aan een gang naar de strafrechter. De hoogste sancties moeten worden opgelegd aan welvarende, recidiverende en in hoge mate verwijtbare verdachten die worden bestraft vanwege ernstige delicten welke de dader veel profijt opleveren en de maatschappij veel schade berokkenen. Om afschrikking te bewerkstelligen, dienen deze sancties daarnaast 'hoog genoeg' te zijn.

Overwegingen die ten grondslag liggen aan de afdoeningspraktijk

De in het huidige beleid dominante *optimum remedium*-gedachte houdt in dat moet worden gestreefd naar maatwerk. De verwachte effectiviteit dient bepalend te zijn voor de afdoeningsmodaliteit die in een concreet geval wordt gekozen. Alhoewel de *optimum remedium*-gedachte uitgaat van een instrumentalistische visie op rechtshandhaving, is er binnen deze gedachte ook veel aandacht voor de expressieve functie van het strafrecht. Het strafrecht wordt daarbij gezien als normstellend recht waarvan een signalerende en activerende werking kan uitgaan. Binnen het juridisch en beleidsmatig kader zijn de mogelijkheid tot het opleggen van een gevangenisstraf, de vergaande dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden (waarheidsvinding), de morele geladenheid, en de publieke belangen die ermee gemoeid zijn bepalend voor het antwoord op de vraag of en hoe het strafrecht wordt ingezet ter bestrijding van organisatiecriminaliteit. Als het gaat om de strafrechtelijke sancties die worden opgelegd dan schrijft het beleid voor dat deze worden afgestemd op de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt en de vraag of er al dan niet sprake is van recidive.

Met het onderhavige hoofdstuk is het *beleidsmatige ideaalbeeld* van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit geschetst. De vraag is nu hoe dit ideaalbeeld zich verhoudt tot de praktijk. In het volgende hoofdstuk wordt daarom afgetrapt met het eigen empirische onderzoek naar de strafrechtelijke afdoenings*praktijk* ten aanzien van organisatiecriminaliteit. Maar voordat we kunnen overgaan tot het bespreken van de resultaten daarvan, beschrijf ik in het volgende hoofdstuk eerst hoe dit empirische onderzoek is vormgegeven en welke bronnen daarbij zijn geraadpleegd.

4. METHODEN VAN ONDERZOEK

4.1. Inleiding

Het centrale thema van de onderhavige studie is de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Het doel is om de afdoeningspraktijk te beschrijven en te duiden. Dus welke gedragingen en rechtspersonen worden strafrechtelijke opgepakt, met behulp van welke afdoeningsmodaliteiten worden deze afgedaan en welke factoren en omstandigheden liggen hieraan ten grondslag? Hiertoe is een uitgebreide literatuur- en beleidsstudie verricht, zijn meerdere kwantitatieve studies uitgevoerd en is een groot aantal interviews afgenomen. In dit vierde hoofdstuk sta ik uitgebreid stil bij de bronnen die zijn geraadpleegd en de methoden die zijn toegepast om deze onderzoeksvraag te beantwoorden. Het doel van het hoofdstuk is om de lezer te informeren over de gebruikte databronnen en de gehanteerde onderzoeksmethoden, en de hierbij gemaakte keuzes te verantwoorden. Met andere woorden: waarom is er juist voor deze databronnen en onderzoeksmethoden gekozen? Welke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld?

De opbouw is als volgt: allereerst sta ik kort stil bij reeds eerder verricht onderzoek naar organisatiecriminaliteit en de verschillende methodologische benaderingen die daarbij werden gehanteerd (§4.2). Vervolgens bespreek ik hoe mijn onderzoek zich hiertoe verhoudt en introduceer ik de methoden die in het onderhavige onderzoek zijn toegepast om in de daarop volgende paragrafen dieper in te gaan op deze methoden. In §4.3 staat het kwantitatieve deel van het onderzoek centraal en in §4.4 komt de kwalitatieve component aan bod. Ik sluit het hoofdstuk af met een korte uitleiding.

4.2. Empirisch onderzoek naar de aanpak van organisatiecriminaliteit

4.2.1. Objectivistisch en interpretatief onderzoek

Binnen de bestudering van organisatiecriminaliteit kunnen twee verschillende benaderingen worden onderscheiden (vgl. Friedrichs, 2010: 35; Van Wingerde, 2012). Allereerst de objectivistische (of positivistische) benadering. Deze is gebaseerd op de onderzoekstraditie van de natuurwetenschappen. Binnen de objectivistische benadering is organisatiecriminaliteit een verzameling wetsovertredingen die door middel van systematische observatie en voornamelijk kwantitatieve analyses wordt bestudeerd.

De interpretatieve (of humanistische) onderzoekstraditie, daarentegen, verwerpt deze objectivistische werkwijze en leunt veel meer op het onderzoek binnen de menswetenschappen. Interpretatieve onderzoekers hebben veel aandacht voor de sociale constructie en de betekenis van organisatiecriminaliteit. Binnen de interpretatieve onderzoekstraditie wordt organisatiecriminaliteit doorgaans met behulp van interpretatieve observatie en kwalitatieve methoden onderzocht.

4.2.2. Methodentriangulatie

Als we kijken naar het onderzoek dat naar organisatiecriminaliteit is verricht, dan is de interpretatieve onderzoekstraditie daarin oververtegenwoordigd. Relatief veel studies naar organisatiecriminaliteit betreffen kwalitatieve case studies (Braithwaite, 1985; 1985; Punch, 1996; Huisman, 2001; Van de Bunt & Huisman, 2004; Vande Walle, 2004; Friedrichs, 2010; Block e.a., 1981; Cullen e.a., 1987; 2006; Ermann & Lundman, 2002). In dergelijke studies kiezen de onderzoekers ervoor een bepaalde, vaak geruchtmakende, zaak eruit te lichten en deze aan een veelomvattende bestudering te onderwerpen (voorbeelden: Geis, 1967; Cullen e.a., 1987; 2006; Kramer, 1992; Simpson & Piquero, 2001; Gobert & Punch, 2003; Tombs & Whyte, 2007). De oververtegenwoordiging van kwalitatieve case studies is onder andere een gevolg van het gebrek aan overkoepelende data (Friedrichs, 2010: 39). De gebrekkige registratie van organisatiecriminaliteit zorgt ervoor dat dit thema 'slecht zichtbaar' is (Van de Bunt & Huisman, 2004: 117) en onderzoekers zijn hierdoor eerder genooddaakt om zich te focussen op grote, geruchtmakende zaken die bijvoorbeeld veel media-aandacht hebben gegenereerd.

Het bovenstaande heeft volgens sommige auteurs bijgedragen aan het ontstaan van een misleidend 'stereotype' (Croall, 1989: 157). Relatief veel aandacht ging namelijk uit naar het grote, het spannende, het geruchtmakende, en daarmee naar het atypische (Nelken, 2012). Uit het onderzoek dat binnen de objectivistische onderzoekstraditie is verricht volgt echter dat organisatiecriminaliteit niet enkel bestaat uit omvangrijke zaken die grote schade toebrengen aan een groot aantal slachtoffers en daarmee de publiciteit halen (en onderwerp van case studies worden). Uit studies zoals die van Geis en Maier (1977), Braithwaite (1978), Leonard en Weber (1977), Levi (1987), Shapiro (1980; 1984) en Benson en Cullen (1998) blijkt dat het merendeel van de door organisaties gepleegde delicten bestaat uit weinig omvangrijke en relatief eenvoudige wetsovertredingen.

Het holistische karakter van kwalitatieve case studies stelt onderzoekers beter dan kwantitatieve onderzoeken in staat om uit te pluizen of er in

een bepaald geval sprake is van organisatiecriminaliteit, wat de bewuste uiting van organisatiecriminaliteit precies inhoudt en hoe de directe omgeving erop reageert. Het probleem van case studies is echter dat ze slechts één of een klein aantal gevallen van organisatiecriminaliteit bestrijken en dat het hierbij dikwijls gaat om zaken die als atypisch moeten worden beschouwd (Croall, 2001). Kortom, de externe validiteit van dergelijke onderzoeken is gering (Block e.a., 1981; Shover & Bryant, 1993: 163).

Een grootschalig kwantitatief onderzoek, het andere uiterste qua onderzoeksmethoden, kent als voordeel dat er op macroniveau gegevens kunnen worden verzameld die representatief kunnen zijn voor een grotere populatie. Vragenlijsten kunnen daarbij een uitkomst bieden, maar organisatiecriminelen zijn moeilijk te bereiken. Daarnaast zijn ze niet happig om over misstanden in hun bedrijfstak te rapporteren (Green, 1990; Reiss & Biderman, 1980; Wellford & Ingraham, 1990; Simpson, Harris & Mattson, 1993). Onderzoekers zijn daarom dikwijls aangewezen op secundaire data en dan met name data die door handhavingsinstanties zijn verzameld. Tot op heden bestaat er echter geen overkoepelend databestand waarin alle gegevens met betrekking tot organisatiecriminaliteit worden opgeslagen.

In de onderhavige studie wordt zowel een objectivistische als een interpretatieve benadering gehanteerd. Enerzijds wordt de feitelijke afdoeningspraktijk beschreven aan de hand van een grootschalig kwantitatief onderzoek naar de sancties die rechtspersonen voor hun wetsovertredingen krijgen opgelegd. Anderzijds gaat de aandacht ook uit naar het thema betekenisgeving doordat middels kwalitatieve methoden wordt gekeken naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzes die handhavers in de praktijk maken. Welke doelen streven zij na? Hoe denken ze die doelen te kunnen verwezenlijken? Waarom worden bepaalde zaken strafrechtelijk afgedaan en andere niet? Hoe worden de sanctiemodaliteit en de hoogte van de strafeis bepaald? Het onderhavige onderzoek vormt dus niet alleen een combinatie van een objectivistische en interpretatieve benadering, maar wordt ook gekenmerkt door methodentriangulatie.

Iedere onderzoeksmethode heeft zijn eigen voordelen en beperkingen. Wanneer de tijd en financiën het toelaten, verdient het daarom aanbeveling om verschillende methoden met elkaar te combineren (Gibbs & Simpson, 2009: 105). De meest volledige, maar complexe combinatie is die van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksstrategieën. Kwantitatieve onderzoeks-eenheden krijgen doorgaans numerieke waarden toegekend, terwijl kwalitatieve concepten als '*sensitizing ideas*' worden gebruikt om ons begrip te verg-

roten (Hagan, 2003: 19). Door kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksstrategieën te combineren, kan dus zowel een empirisch overzicht worden verschaft, als een verdiepende analyse van het onderzoeksthema worden uitgevoerd (Benson & Cullen, 1998: 31).

Ook in het onderhavige onderzoek is, zoals gezegd, aan methodentriangulatie gedaan. Een afstandelijk, statistisch strafbladenonderzoek wordt gecombineerd met persoonlijke diepte-interviews. Beide 'onderzoeksdelen' vullen elkaar aan. De interviews laten hun licht schijnen over het 'hoe en waarom' achter de afdoeningspraktijk zoals die uit de strafrechtelijke uitspraken naar voren komt. Het strafbladenonderzoek gebruik ik niet alleen om een globaal overzicht te krijgen van hoe het strafrechtelijke sanctiearsenaal wordt gebruikt wanneer het gaat om organisatiecriminaliteit, maar ook om een extra dimensie toe te voegen aan de interviews. De resultaten van het strafbladenonderzoek gaven namelijk houvast gedurende het afnemen van de interviews doordat respondenten konden worden geconfronteerd met de kwantitatieve uitkomsten en aan hen kon worden gevraagd om deze te duiden. In de volgende paragrafen sta ik uitgebreid stil bij de concrete methodologische keuzes die in het onderhavige onderzoek zijn gemaakt. Ik begin daarbij met de hoofdmoot en die bestaat uit het 'kwantitatieve deel', oftewel het grootschalige strafbladenonderzoek.

4.3. Strafbladenonderzoek

De eerste en meest voorname component van het onderhavige onderzoek is kwantitatief van aard. Bij de kwantitatieve bestudering van organisatiecriminaliteit maakt men, net als bij de bestudering van conventionele criminaliteit, veelal gebruik van bestaande databronnen.

4.3.1. De registratie van organisatiecriminaliteit

In de literatuur omtrent organisatiecriminaliteit wordt gesteld dat er weinig direct beschikbare data over deze vorm van criminaliteit voorhanden zijn. Toen Reiss en Biderman eind jaren zeventig van de vorige eeuw van het Amerikaanse ministerie van Justitie de opdracht kregen om de toentertijd bestaande databronnen in kaart te brengen, concludeerden zij dat er wel degelijk veel en diverse databronnen bestonden. Het probleem was echter dat de registratie uiterst versnipperd was (1980: 47). Iedere gegevensbron kende zijn eigen gebreken en volgens de auteurs was het vanwege onderlinge verschillen onmogelijk om de afzonderlijke databronnen samen te voegen tot een overkoepelend informatiesysteem omtrent organisatiecriminaliteit. Van-

daag de dag lijkt daar weinig verandering in te zijn aangebracht (Bookman, 2008: 348-349).

Midden jaren zeventig van de vorige eeuw werkten Clinard en Yeager twee jaar lang met een groot onderzoeksteam aan het samenstellen van een naar eigen zeggen '*reasonably comprehensive*' overzicht van gedurende een periode van twee jaar gestarte handhavingsacties tegen grote Amerikaanse publieke ondernemingen (Clinard & Yeager, 1980; Yeager, 2009). Vele jaren later zegt Yeager hierover dat het het meest omvattende databestand betrof dat tot dan toe was geconstrueerd. Illustratief voor de gebrekkige registratie van organisatiecriminaliteit vandaag de dag is echter zijn toevoeging "sadly enough, it retains that status three decades later" (Yeager, 2009: 12).

Het leeuwendeel van de kwantitatieve studies naar organisatiecriminaliteit maakt gebruik van officiële statistieken om de omvang en aard van dit type criminaliteit in kaart te brengen. Omdat er nauwelijks delict- en organisatie-overstijgende data voorhanden zijn, zijn de statistieken die worden geraadpleegd divers. Sommige onderzoekers kijken naar de handhavingsacties die tegen organisatiecriminelen zijn begonnen (Clinard & Yeager, 1980). Anderen bestuderen enkel strafrechtelijk veroordeelde daders (Weisburd e.a., 1991; Weisburd & Waring, 2001). Weer anderen focussen zich op zaken die worden doorverwezen naar een strafrechtelijk traject (Calavita, Tillman, & Pontell, 1997) en er zijn ook onderzoekers die dossierinformatie koppelen aan interviews, vragenlijsten en zelfrapportages (Simpson, 2002). Sommige onderzoekers maken aan de hand van bekende incidenten en case studies zelfs schattingen van de totale aard en omvang van organisatiecriminaliteit (Michalowski & Kramer, 2006). Al deze databronnen kennen hun eigen beperkingen (Simpson, 2011: 483).

Met bestaande databronnen kan vooral de aard en omvang van organisatiecriminaliteit in kaart worden gebracht. Het bestuderen van bijvoorbeeld correlaties tussen de begane wetsovertredingen en de sancties die hiervoor zijn opgelegd, is een risicovollere uitdaging. Zeker wanneer daarvoor data worden gebruikt die afkomstig zijn van verschillende handhavingsinstanties. In hun omvangrijke studie bekeken Clinard en Yeager (1979; 1980) bijvoorbeeld zowel strafrechtelijke, als civiel- en administratiefrechtelijke sancties voor verschillende typen delicten. De auteurs concludeerden dat er een sterke relatie bestaat tussen het type delict en de zwaarte van de sanctie en dat overtredingen in het handelsverkeer het vaakst middels een strafrechtelijke sanctie worden bestraft (179: 134). Wat Clinard en Yeager daarbij echter niet in overweging namen, is dat sancties zijn gerelateerd aan de delictstypen (Reiss & Biderman, 1980: 327). Oftewel: sommige delicten

kunnen slechts op een bepaalde wijze worden afgedaan. Zo was het eind jaren zeventig van de vorige eeuw in de Verenigde Staten juridisch niet eens mogelijk om veel vormen van milieucriminaliteit strafrechtelijk te sanctioneren. Om spurieuze verbanden uit te sluiten had men ook moeten kijken naar de juridische mogelijkheden voor het sanctioneren van gedrag.

Uit het voorgaande volgt dat de onduidelijkheden omtrent het begrip organisatiecriminaliteit en de mede als gevolg daarvan versnipperde registratie van deze vorm van criminaliteit grootschalig rechtsgebied- en handhavingsdienst-overstijgend onderzoek bemoeilijken (Simpson, Harris & Mattson, 1993: 115). Daarnaast spelen er nog andere problemen die de kwantitatieve bestudering van de aard en omvang van organisatiecriminaliteit aan beperkingen onderhevig doen zijn.

4.3.2. Van organisatiecriminaliteit naar de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit

Organisatiecriminaliteit kent een relatief hoog *dark number* (Simpson, Harris & Mattson, 1993: 122; Clinard e.a., 1979; Reiss & Biderman, 1980; Shapiro, 1984; Sutherland, 1949; Wellford & Ingraham, 1990; Van de Bunt & Huisman, 2004: 117; Bruinsma & Bovenkerk, 1996; Huisman & Niemeijer, 1998; Lee, 1993: 48). Vanwege het kenmerkende diffuse slachtofferschap is veel afhankelijk van publieke opsporing. Soms strekt het slachtofferschap zich uit over veel verschillende individuen die ieder relatief geringe schade hebben geleden, soms herkent men het eigen slachtofferschap niet, en soms is er zelfs geen sprake van identificeerbare slachtoffers. Dit alles zorgt ervoor dat opsporingsdiensten, meer dan bij commune criminaliteit, zelf actief op zoek moeten naar wetsovertredingen. Er is relatief vaak sprake van zogenoemde 'haalcriminaliteit'. In het verleden kende de opsporing van organisatiecriminaliteit echter weinig prioriteit en ook tegenwoordig is het voor de opsporingsdiensten niet eenvoudig om deze vorm van criminaliteit aan het licht te brengen (Bakker, 2014; Kabki, 2014).

De gegevens die beschikbaar zijn, zeggen al met al meer over de opsporings-, vervolgings- en berechtingsinspanningen, dan over de daadwerkelijke aard en omvang van door organisaties gepleegde criminaliteit (Tombs, 2005; Huisman & Niemeijer, 1998; Lee, 1993: 47; Scott, 1990; Kitsuse & Cicourel, 1963). Alleen al daarom is een kwantitatief overzicht van de aard en omvang van organisatiecriminaliteit in Nederland onmogelijk. De belangrijkste reden om de onderhavige studie te richten op de strafrechtelijke *aanpak* van organisatiecriminaliteit, was echter de wens om na te gaan hoe het meest moreel geladen en zwaarste rechtsgebied, het strafrecht, wordt ingezet wan-

neer het niet gaat om 'normale' criminaliteit en 'normale' criminelen, maar om organisatiecriminaliteit en organisatiecriminelen. Gezien de opmars van met name de bestuurlijke boete en de nadruk die de laatste jaren op zelfregulering werd gelegd, was ik benieuwd welke rol in de hedendaagse afdoeningspraktijk ter zake van organisatiecriminaliteit, is weggelegd voor het strafrecht.

Ook de handhavingsinspanningen zijn echter slechts ten dele uit statistieken af te leiden. Uit onderzoek blijkt namelijk dat men bij de handhaving van sociaaleconomisch ordeningsrecht relatief vaak voor een 'softe' of informele aanpak kiest (Kluin, 2014; Hawkins, 1984; 2002; Hutter, 1997). Bij de handhaving van sociaaleconomisch ordeningsrecht probeert men, vaker dan dat bij commune criminaliteit, regelnaleving te bevorderen door te adviseren, te doceren en te waarschuwen. Dergelijke handelingen gaan dikwijls vooraf aan een eventueel daaropvolgende formele actie die ook daadwerkelijk in de statistieken is terug te vinden (Simpson, Harris & Mattson, 1993: 119).¹³⁴

4.3.3. Een secundaire analyse

Bij de bestudering van de strafrechtelijk afdoening van organisatiecriminaliteit heb ik gebruikgemaakt van bestaande gegevens hieromtrent. Een secundaire analyse is een analyse van data die oorspronkelijk niet (primair) voor onderzoeksdoeleinden zijn verzameld (Hagan, 2003: 237). Het grootste voordeel van een secundaire analyse is dat daarvoor bestaande gegevensbronnen worden geraadpleegd en de onderzoeker zijn data dus niet zelf hoeft te verzamelen. Daarnaast omvatten sommige bestaande gegevensbronnen een complete populatie, zoals alle bij het Openbaar Ministerie (OM) ingeschreven zaken of alle bij de politie bekende verdachten (Bijleveld, 2006: 167). Het grootste nadeel van het gebruik van bestaande gegevensbronnen ligt eveneens voor de hand: de onderzoeker heeft geen controle over de verzameling van de data en de totstandkoming van het databestand. Hij is als het ware overgeleverd aan de kwaliteit van de data die hij ter beschikking krijgt.

Een voorname bron van secundaire data bestaat uit de gegevens die opsporings- en vervolgingsinstanties verzamelen. Dergelijke databestanden zijn, zoals gezegd, in eerste instantie niet voor wetenschappelijk onderzoek

¹³⁴ Daarnaast dienen we bij de kwantitatieve bestudering van de afdoening van criminaliteit in ogenschouw te nemen dat het opleggen van een bepaalde sanctie nog niet automatisch betekent dat deze sanctie ook wordt voltrokken. Oftewel, een kwantitatieve studie naar de afdoening van organisatiecriminaliteit zegt doorgaans enkel iets over de formele oplegging van de sancties en niet zozeer over de daadwerkelijke uitvoering daarvan (Reiss & Biderman, 1980: 334).

bestemd, maar operationeel: “ze zijn voor operationele doelen ontworpen en worden voor dat doeleinde gevuld” (Bijleveld, 2006: 170). Dit betekent dat bij de dataverzameling andere eisen aan betrouwbaarheid en validiteit zijn gesteld dan in wetenschappelijk onderzoek gewenst kan zijn.

De vraag die vooralsnog onbeantwoord bleef, is echter welke bestaande databronnen in Nederland gegevens bevatten over organisatiecriminaliteit. Zoals gezegd, bestaat er geen overkoepelende databank waarin alle organisatiecriminaliteit is terug te vinden. Omdat mijn aandacht uitging naar de *strafrechtelijke* afdoening van organisatiecriminaliteit, lag een keuze tussen het Justitieel DocumentatieSysteem (JDS) en de aanverwante Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD) voor de hand.

4.3.4. Justitieel DocumentatieSysteem (JDS)

De Justitiële InformatieDienst (JustID) houdt in Almelo het zogenoemde Justitieel DocumentatieSysteem (JDS) bij. Het JDS bevat actuele en historische strafrechtelijke informatie over alle natuurlijke personen en rechtspersonen die op enigerlei wijze met Justitie in aanraking zijn gekomen.¹³⁵ Met andere woorden: het JDS bevat informatie over alle personen die op de een of andere manier bij het OM zijn geregistreerd.

Het JDS is in de jaren negentig van de vorige eeuw ontstaan. Tot het ontstaan van het JDS moesten de arrondissementsparketten alle relevante informatie over de delicten en afdoeningen daarvan op kaarten bijhouden.¹³⁶ Deze kaarten stuurden de arrondissementsparketten naar de voorloper van de huidige JustID, de toenmalige Centrale Justitiële Documentatiedienst (CJD). De CJD fotografeerde de informatie over de niet-verjaarde zaken en zette deze op een zogenoemde ‘image’. De verjaarde zaken kwamen ‘op film’ te staan. In 1996 is het systeem geautomatiseerd. Het huidige JDS vormt daarmee een geautomatiseerd overzicht van alle strafzaken van natuurlijke personen en rechtspersonen die na 1996 met Justitie in aanraking zijn gekomen. In oktober 2012¹³⁷ bevatte het JDS gegevens van 2.561.117 natuurlijke personen en 139.177 rechtspersonen. Bij iedere nieuwe strafzaak die aan de JustID wordt gemeld, gaat men na of de betreffende persoon nog zaken op een image heeft staan. Is dit het geval, dan voegt men ook deze zaken aan het JDS toe. Hetzelfde geldt voor specifieke personen waarnaar onderzoek wordt verricht en waarvan na 1996 geen meldingen bekend zijn. Ook hun strafzaken die op een

¹³⁵ <http://www.justid.nl/index/index/doel/>

¹³⁶ <http://www.justid.nl/index/index/doel/>

¹³⁷ De datum waarop de laatste justitiële gegevens in het kader van het onderhavige onderzoek zijn verkregen.

image staan, worden in het JDS opgenomen. Met de verjaarde zaken die op film zijn gezet, wordt in principe niets meer gedaan. Deze gaan daarmee verloren voor onderzoek.¹³⁸

De huidige wettelijke basis voor het JDS is neergelegd in de Wet justitiële gegevens.¹³⁹ Deze wet biedt onder andere informatie over de verjaringstermijnen waaraan de gegevens in het JDS onderhevig zijn.¹⁴⁰ De teleenheid binnen het JDS is de natuurlijke persoon of rechtspersoon. Dit wil zeggen dat men de informatie per persoon registreert, en dus niet per zaak zoals dat in bijvoorbeeld OM-data het geval is. Het 'Besluit van 25 maart 2004 tot vaststelling van de justitiële gegevens en tot regeling van de verstrekking van deze gegevens alsmede tot uitvoering van enkele bepalingen van de Wet justitiële gegevens' (Besluit justitiële gegevens) regelt welke justitiële gegevens in het JDS worden opgenomen. Artikel 10 van dit Besluit bepaalt dat justitiële gegevens uitsluitend afkomstig kunnen zijn van het OM, de gerechten, buitenlandse gerechten, de Minister van Veiligheid en Justitie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en opsporingsambtenaren. Afhankelijk van de afdoeningsmodaliteit worden uiteraard andere gegevens verzameld en geregistreerd. Vanzelfsprekend gelden er ook verschillen voor de gegevens die omtrent natuurlijke, dan wel rechtspersonen in het JDS worden opgenomen.

Het feit dat het JDS in principe niet is bestemd voor het doen van wetenschappelijk onderzoek (Bijleveld, 2006: 176), bemoeilijkt de dataselectie. Zo kan men het JDS alleen op naam (en volledige voornamen, geboortedatum en geboorteplaats in het geval van natuurlijke personen, en vestigingsplaats en KvK-nummer wanneer het gaat om rechtspersonen) bevragen. Slechts via omwegen is het mogelijk om bijvoorbeeld op 'delictstype' te selecteren. Desalniettemin is het JDS een 'rijke' gegevensbron. Het bevat namelijk alle strafrechtelijke geregistreerde delicten van alle ooit ingeschreven verdachten (natuurlijke personen én rechtspersonen) die nog niet zijn overleden en voor zover deze delicten nog niet zijn verjaard. Met andere woorden: het JDS bevat informatie over een populatie bestaande uit alle strafrechtelijk geregistreerde nog levende en niet-hoogbejaarde daders wier inschrijving niet verjaard is. Alhoewel het JDS al met al dus een omvangrijke populatie beslaat, is de in-

¹³⁸ <http://www.justid.nl/index/index/doel/>

¹³⁹ 'Wet van 7 november 2002 tot wijziging van de regels betreffende de verwerking van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers'.

¹⁴⁰ Let wel: het gaat hier om de verjaring van de inschrijvingstermijn in JDS; niet om de verjaringstermijn van de gepleegde strafbare feiten.

formatie in het systeem op sommige punten summier.¹⁴¹ Ter illustratie geeft Tabel 4.1 een voorbeeld van een strafrechtelijk uittreksel van een rechtspersoon met één strafbaar feit op zijn naam.

Tabel 4.1: Fictief voorbeeld van een strafrechtelijk uittreksel van een rechtspersoon

Gegevens	Voorbeeld (volledig fictief)
Naam betrokkene	Onbekend B.V.
Geboorteplaats/vestigingsplaats	Kerkstraat 10, 1234 AB Stad
Instantie/zaaknr.	Functioneel Parket 09-876543-10
Datum beslissing	1 december 2010
Feit	Art. 6 lid 1 ahf/ond a Kaderbesluit etikettering energieverbruik huishoudelijke apparatuur
Maatschappelijke klassificatie	Overige economische delicten
Pleegdatum/pleegperiode	1 september 2010
PV	AB1234 Belastingdienst Holland-Stad - 10234567
Status	Transactie voldaan
Beslissing t.a.v. feit	Transactievoorwaarde: Geldsom Euro's 1000.00

Dit voorbeeld toont aan dat de justitiële gegevens uit het JDS oppervlakkig zijn en slechts een eerste indruk verschaffen van waar de betreffende rechtspersoon voor is bestraft. Ook ten aanzien van de persoonlijke achtergronden van de daders, of het nou natuurlijke personen of rechtspersonen betreft, biedt het JDS niet veel relevante informatie. Toch vormt de vermelding van de naam van de geregistreerde persoon de reden waarom ik in mijn onderzoek heb besloten om het JDS als vertrekpunt te hanteren. Om deze keuze te kunnen toelichten, moeten we echter eerst even stilstaan bij het alternatief, namelijk de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie of OBJD.

Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie

De OBJD is ondergebracht bij het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Volgens de website van de JustID geeft de OBJD sinds 2000 “invulling aan de be-

¹⁴¹ Dit is vergelijkbaar met de constatering die Amerikaanse onderzoekers deden bij het opvragen van vertrouwelijke gegevens met behulp van de *Freedom of Information Act* (Simpson, Harris & Mattson, 1993: 124). Ook deze gegevens waren, ondanks de formele procedure die aan bestudering voorafgaat, weinig informatief.

hoefte om gegevens uit het Justitieel DocumentatieSysteem (JDS) te gebruiken ten behoeve van het ontwikkelen en monitoren van beleid en voor de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek”.¹⁴² Wat betreft het monitoren van beleid en het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek wordt *in concreto* met name bedoeld op de Recidivemonitor, een doorlopend onderzoeksproject van het WODC waarin gestandaardiseerde metingen worden verricht onder verschillende groepen justitiabelen.¹⁴³

Een voordeel van de OBJD ten opzichte van het JDS is dat gegevens niet worden verwijderd, ook niet wanneer de wettelijke bewaartermijnen verstreken zijn. Dit voordeel vloeit voort uit de ‘gepseudonimiseerde’ aard (Blom, 2014; Wartna e.a., 2011; Van der Laan & Blom, 2010) van eerstgenoemde database. Hetzelfde geldt voor het voornaamste nadeel: omdat de gegevens in de OBJD niet herleidbaar zijn tot concrete personen is het in principe niet mogelijk om deze justitiële gegevens te koppelen aan andere databronnen waarin meer informatie over de persoonlijke achtergronden van de daders kan worden gevonden. Omdat ik niet alleen wilde onderzoeken welke delicten op welke strafrechtelijke wijze worden afgedaan, maar ook iets wilde kunnen zeggen over de wetsovertreders die worden aangepakt, was het vanaf de start de bedoeling om ongeanonimiseerde of ongepseudonimiseerde strafbladen te bemachtigen. Dit betekende dat uiteindelijk voor het JDS, en dus niet de OBJD, werd gekozen.

Toegang krijgen tot het JDS

Het JDS vormt, zoals gezegd, een niet-versleutelde database waarin alle justitiële gegevens van natuurlijke personen en rechtspersonen zijn opgeslagen. Het JDS is een niet-publieke databank. Artikel 15 van de Wet justitiële gegevens bepaalt dat ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek justitiële gegevens uit het JDS slechts worden verstrekt op een wijze die herleiding tot individuele personen redelijkerwijs onmogelijk maakt. Dit betekent dat de onderzoeker die gebruik wenst te maken van justitiële gegevens uit het JDS deze alleen in versleutelde vorm kan bemachtigen. Enkel door ontheffing van de Minister van Veiligheid en Justitie kan van deze regel worden afgeweken. Omdat ik de JDS-gegevens in een later stadium wilde kunnen koppelen aan achtergrondkenmerken van de gesanctioneerde rechtspersonen, was ontheffing van de minister een vereiste. Om deze ontheffing te bemachtigen dient een bepaalde procedure te worden gevolgd.

¹⁴² <http://www.justid.nl/organisatie/producten/objd/>

¹⁴³ <http://www.wodc.nl/onderzoek/cijfers-en-prognoses/Recidive-monitor/index.aspx>

De procedure die voorafgaat aan het bevragen van het JDS houdt allereerst in dat het WODC de wetenschappelijke relevantie van het door de verzoekende partij opgestelde onderzoeksvoorstel dient te beoordelen. Wanneer het WODC hierover een positief advies uitbrengt en de JustID daarvan middels een brief op de hoogte stelt, gaat de JustID over tot het verzamelen van de justitiële gegevens en verstrekt deze uiteindelijk in schriftelijke vorm aan de verzoeker. Wanneer het gaat om grote aantallen strafrechtelijke uittreksels kunnen deze per aangetekende post worden opgestuurd of kan de onderzoeker deze eigenhandig in Almelo komen ophalen.¹⁴⁴

Kwaliteit van de JDS-gegevens en (mogelijke) vertekeningen

De kwaliteit van kwantitatieve analyses is in de eerste plaats afhankelijk van de kwaliteit van de daarvoor gebruikte gegevensbronnen (Reiss & Biderman, 1980: 199). De kwaliteit van de justitiële gegevens uit het JDS is relatief goed. De JustID doet doorlopend onderzoek naar mogelijke registratiefouten en corrigeert deze ook. Toch werden hier en daar nog enkele kleine slordigheidsfouten geconstateerd. Vaak betrof het in dergelijke gevallen ogenschijnlijke typefouten die eenvoudig konden worden hersteld. Een enkele keer kwam het voor dat de gegevens van één persoon op naam van twee op het eerste gezicht verschillende personen waren geregistreerd.¹⁴⁵

Een punt van aandacht bestond uit zaken die volgens het JDS-uittreksel waren overgedragen. Het ging hierbij om strafbare feiten die om een bepaalde reden niet werden afgedaan door de instantie die het feit aanvankelijk oppakte, maar welke werden doorverwezen naar een ander district. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met de relatieve of absolute compe-

¹⁴⁴ Het volgen van deze procedure nam in het onderhavige onderzoek veel tijd in beslag. Onduidelijkheden omtrent de procedure, onderlinge communicatieproblemen, de overbezetting van het Functioneel Beheer en de ongebruikelijkheid van het verzoek bleken voor de nodige vertraging te zorgen. Dit past in het beeld dat in eerder onderzoek naar de dataverzameling omtrent organisatiecriminaliteit is geschetst. Alhoewel secundaire analyses volgens de algemene literatuur over methoden van onderzoek de onderzoeker een tijds- en kostenbesparing opleveren (Hagan, 2003; Bijleveld, 2006), daar blijkt het bemachtigen van toegang tot bestaande gegevensbronnen in het geval van organisatiecriminaliteit geen gemakkelijke opgave (Reiss & Biderman, 1980: 185).

¹⁴⁵ Waar ik bij het analyseren van de strafrechtelijke uittreksels niet op veel echte fouten stuitte, daar bleek het feit dat de gegevens in het JDS uiteindelijk afkomstig zijn van individuele ambtenaren zich wel te manifesteren in inconsistente registratie. Soms vermeldde een uittreksel het wetsartikel omtrent valsheid in geschrift bijvoorbeeld als 'art. 225 Sr', terwijl een ander uittreksel melding maakte van 'art. 225 Sr' en weer een ander van 'art. 225 Wetboek van strafrecht'. Omdat alle strafrechtelijke uittreksels in papieren vorm werden aangeleverd en de gegevens vervolgens handmatig in het statistisch computerprogramma *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) werden ingevoerd, konden dergelijke inconsistenties echter gemakkelijk worden weggenomen.

tentie van de rechtbanken. De meeste overgedragen zaken werden doorverwezen naar een officier van justitie in een ander arrondissement. Aangezien het JDS echter een landelijk registratiesysteem is en de persoon de teleenheid vormt, is er geen duidelijke reden aanwijsbaar die verklaart waarom over sommige overgedragen zaken geen vervolginformatie kon worden gevonden.

Tabel 4.2: Verjaringstermijnen JDS (Wet justitiële gegevens)

Strafzaak	Verjaringstermijn
Standaard (art. 4, lid 1)	20 jaren/overlijden betrokken persoon
Misdrijven tegen de zeden (art. 4, lid 4)	overlijden betrokken persoon
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van langer dan 3 jaren (art. 5, lid 1)	20 jaren + duur van de vrijheidsstraf (incl. TBS en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen)
Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van langer dan 3 jaren in het geval van misdrijf waarop gevangenisstraf van 8 jaren of meer is gesteld (art. 5, lid 2)	20 jaren + duur van de vrijheidsstraf (incl. TBS en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen) + 10 jaren
Overtredingen (art. 6, lid 1)	5 jaren
Overtreding waarvoor een vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd (art. 6, lid 2)	10 jaren
Rechtspersoon wegens een overtreding veroordeeld tot geldboete van derde categorie of hoger	10 jaren

Mogelijke vertekeningen in de JDS-data kunnen het gevolg zijn van de verjaringstermijnen waaraan de justitiële gegevens onderhevig zijn. De duur van de verjaringstermijn is afhankelijk van de zwaarte van het geregistreerde delict. Tabel 4.2 geeft de gehanteerde verjaringstermijnen weer. De ‘standaardregel’ van het eerste lid van artikel 4 Wet justitiële gegevens luidt dat justitiële gegevens omtrent misdrijven na verloop van twintig jaren of na het overlijden van de betrokken persoon uit het JDS worden verwijderd, terwijl voor overtredingen een termijn van vijf jaren geldt (art. 6, lid 1 Wet justitiële gegevens). Afhankelijk van de specifieke wetsovertreding kan van deze genoemde termijnen worden afgeweken. Het derde lid van artikel 5 bepaalt dat de justitiële gegevens van een persoon in ieder geval worden verwijderd wanneer de betrokken persoon tachtig jaar of ouder is. Omdat het niet mogelijk is om een zoekopdracht binnen het JDS in de tijd af te bakenen¹⁴⁶, bete-

¹⁴⁶ Overigens zou het in principe wel mogelijk zijn om eigenhandig een dergelijke selectie te maken door justitiële gegevens ouder dan een bepaalde datum te negeren. Dit zou dan wel moeten gebeuren aan de hand van de datum waarop de handhavingsbeslissing werd geno-

kent het voorgaande dat er hoogstwaarschijnlijk sprake is van een ondervertegenwoordiging van overtredingen waarvoor een verjaringstermijn van vijf of tien jaren van kracht is. Met andere woorden: we moeten rekening houden met een (lichte) oververtegenwoordiging van 'zwaardere' delicten.

Een andere mogelijke bron van vertekening is gelegen in het feit dat de strafbare feiten waarvan het JDS melding maakt, strafbaar zijn omdat een wettelijke regeling ze als zodanig bestempelt. Wetsovertredingen zijn stuk voor stuk unieke gebeurtenissen; geen moment in de tijd is immers hetzelfde. Zo wordt de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit bijvoorbeeld beïnvloed door het in werking treden van nieuwe regelingen, wetswijzigingen en veranderingen in prioriteitenstelling aan de kant van de handhavers (Reiss & Biderman, 1980: 222). Dergelijke problemen spelen vooral bij steekproeven waarbij men selecteert op bepaalde wetten of wetsartikelen. Alhoewel dit soort problemen nooit volledig te ondervangen is, heb ik geprobeerd de mogelijke vertekeningen die hiervan het gevolg zijn zoveel mogelijk te neutraliseren door in de meeste interviews ook te vragen naar ontwikkelingen van dien aard.

4.3.5. Bedrijfsgegevens

De keuze voor het JDS was gebaseerd op de wens om de daarin opgeslagen justitiële gegevens te koppelen aan achtergrondinformatie over de betrokken rechtspersonen. De aanvullende databank die daarbij werd geraadpleegd is Orbis. Orbis is een door Bureau Van Dijk aangeboden financiële databank. Het is een uitgebreid, maar gebruiksvriendelijk programma met behulp waarvan bedrijfsgegevens kunnen worden geraadpleegd. Orbis bevat bedrijfsgegevens van meer dan 100 miljoen ondernemingen wereldwijd, van ongeveer 50 miljoen ondernemingen in Europa en van bijna 3,6 miljoen in Nederland ingeschreven ondernemingen.¹⁴⁷ Wat betreft de Nederlandse bedrijven is de informatie afkomstig uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK).

Het Handelsregister van de KvK is "de basisregistratie waarin alle bedrijven en rechtspersonen ingeschreven staan".¹⁴⁸ Daarnaast omvat het Handelsregister ook alle andere organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer. De wettelijke basis is gelegen in de 'Wet van 22 maart 2007, hou-

men; de strafrechtelijke uittreksels maken namelijk niet consequent melding van de pleegdatum of pleegperiode.

¹⁴⁷ <http://www.bvdinfo.com/Products/Company-Information/International/ORBIS.aspx>.

¹⁴⁸ <http://www.kvk.nl/over-de-kvk/over-het-handelsregister/>

dende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen', oftewel de Handelsregisterwet 2007, die op 1 juli 2008 in werking trad.

Het Handelsregister van de KvK vormt een welkome aanvulling op de beperkte achtergrondinformatie die het JDS de onderzoeker biedt. Het is zeer de moeite waard om de justitiële gegevens van rechtspersonen eens op grote schaal te koppelen aan achtergrondinformatie (rechtsvorm, bedrijfssector, bedrijfsactiviteiten, aantal werknemers, omzet, winst, vermogen) over deze rechtspersonen. Op die manier kan een globaal beeld worden geschetst van 'de daders', net zoals in het kader van bijvoorbeeld de *WODC Recidivemonitor* gebruikt wordt gemaakt van GBA-gegevens om recidiverende natuurlijke personen te typeren. De eerste vraag die in dit verband van belang is, is welke organisaties zich dienen in te schrijven in het Handelsregister.

Niet alle organisaties die deelnemen aan het economisch verkeer moeten in het Handelsregister worden ingeschreven. Het onderscheidende criterium is in principe 'onderneming' en om te bepalen of er in casu sprake is van een onderneming gebruikt de KvK een aantal criteria.¹⁴⁹ Deze criteria komen overeen met de richtlijnen die de Belastingdienst hanteert om te bepalen of een organisatie BTW dient te betalen en zijn vastgelegd in de Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 23 juni 2008 inzake het ondernemingsbegrip in het handelsregister ('Beleidsregel ondernemingsbegrip in handelsregister'). Men spreekt van een onderneming als er goederen of diensten worden geleverd waarvoor een vergoeding wordt gevraagd, wanneer er regelmatig wordt deelgenomen aan het economisch verkeer, er sprake is van meer dan één opdrachtgever en wanneer men de werkzaamheden naar eigen inzicht kan uitvoeren.¹⁵⁰ Organisatorische eenheden die niet hoeven te worden ingeschreven zijn veelal bepaalde eenmanszaken. Het overgrote merendeel van de in Nederland gevestigde of zetelende organisaties zijn echter terug te vinden in het Handelsregister. Dit betekent dat de meeste organisaties die als dader uit het JDS naar voren komen in principe ook in het Handelsregister kunnen worden aangetroffen. Alhoewel gebruik-

¹⁴⁹ <http://www.kvk.nl/over-de-kvk/uw-inschrijving-bij-de-kamer-van-koophandel/inschrijven-bij-de-kamer-van-koophandel/moet-ik-mijn-bedrijf-inschrijven/criteria-van-een-onderneming/>

¹⁵⁰ De letterlijke omschrijving is te vinden in artikel 2 van het 'Besluit van 18 juni 2008, houdende de vaststelling van een nieuw Handelsregisterbesluit 2008' (Handelsregisterbesluit 2008): "Van een onderneming is sprake indien een voldoende zelfstandig optredende organisatorische eenheid van één of meer personen bestaat waarin door voldoende inbreng van arbeid en middelen, ten behoeve van derden diensten of goederen worden geleverd of werken tot stand worden gebracht met het oogmerk daarmee materieel voordeel te behalen." (artikel 2, lid 1)

making van Orbis (en daarmee het Handelsregister) veel relevante achtergrondinformatie oplevert, zijn enkele kanttekeningen op hun plaats.

Allereerst is het Handelsregister een actueel register. Dat wil zeggen dat ondernemingen die in het verleden ingeschreven stonden, dat nu niet meer hoeven te zijn. Er zijn legio voorbeelden te bedenken van situaties waarin ondernemingen hun ten tijde van hun strafrechtelijke registratie geldende inschrijvings- of KvK-nummer hebben verloren. Zo kunnen ondernemingen failliet zijn gegaan, zijn gefuseerd, onder een andere naam hun werkzaamheden hebben voortgezet, et cetera. Ten tweede kunnen ook registratiefouten een 'discrepancie' tussen het JDS en het Handelsregister tot gevolg hebben.

Blijkt een organisatie te zijn ingeschreven in het Handelsregister, dan kan informatie uit het register worden opgevraagd. Het opvragen met behulp van Orbis is, in tegenstelling tot directe opvraging vanuit het Handelsregister, kosteloos. Omdat Orbis in de Nederlandse context is gebaseerd op de gegevens uit het Handelsregister, en eerstgenoemde database speciaal is ontworpen ten behoeve van het verrichten van onderzoek, was de keuze hiervoor een gemakkelijke. Maar deze keuze betrof slechts de eerste stap. Stap twee was om na te gaan welke bedrijfsgegevens Orbis kon verschaffen. Ook het antwoord op deze vraag kent een wettelijke basis.

Tabel 4.3: Bedrijfsgegevens in het Handelsregister conform de Handelsregisterwet 2007

Type organisatorische eenheid	Bedrijfsgegevens
Onderneming (art. 9)	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer; b. handelsnaam/handelsnamen; c. datum van aanvang, voortzetting of beëindiging; d. degene aan wie de onderneming toebehoort; e. vestigingen.
Vestiging van een onderneming (art. 11, lid 1)	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer; b. handelsnaam/handelsnamen; c. post- en bezoekadres; d. datum van ingebruikname en beëindiging.
<i>Degene aan wie de onderneming toebehoort:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Rechtspersoon (art. 12) 	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer; b. naam; c. rechtsvorm en statutaire zetel d. datum van aanvang of beëindiging.

<ul style="list-style-type: none"> Activiteit van een rechts persoon (art. 13) 	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer voor de activiteiten van de rechtspersoon, tenzij er sprake is van een publiekrechtelijke rechtspersoon; b. datum van aanvang, voortzetting of beëindiging; c. vestigingen.
<ul style="list-style-type: none"> Vestigingen van een rechtspersoon (waaraan geen onderneming toebehoort) (art. 14) 	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer; b. naam; c. post- en bezoekadres; d. datum van ingebruikname of beëindiging.
<ul style="list-style-type: none"> Natuurlijke persoon (art. 10, lid 2) 	<ul style="list-style-type: none"> a. Burgerservicenummer, geslacht, geboorteplaats en geboorteland; b. naam; c. adres; d. geboortedatum; e. datum van overlijden.
<ul style="list-style-type: none"> Geen rechtspersoon, geen natuurlijke persoon (art. 10, lid 3) 	<ul style="list-style-type: none"> a. KvK-nummer; b. naam; c. datum van aanvang, voortzetting of beëindiging; d. rechtsvorm; e. leden, maten of vennoten, m.u.v. commanditaire vennoten, en: <ul style="list-style-type: none"> 1° indien deze natuurlijke personen zijn, <ul style="list-style-type: none"> – BSN; – naam; – adres; – geboortedatum; – datum van overlijden; 2° indien deze geen natuurlijke personen zijn, <ul style="list-style-type: none"> – KvK-nummer; – naam; – rechtsvorm en statutaire zetel; – datum van aanvang of beëindiging.

Tabel 4.3 laat zien welke bedrijfsgegevens volgens de Handelsregisterwet 2007 in het Handelsregister *moeten* worden opgenomen. De gegevens die inschrijvingsplichtige organisatorische eenheden aan de KvK dienen door te geven zijn in principe niet zeer uitgebreid, zo blijkt uit de tabel. De financiële databank Orbis bleek gelukkig echter beduidend meer gegevens te omvatten. Afgaande op de beschikbare gegevens en de wens om een completer beeld te schetsen van de betrokken rechtspersonen, heb ik er uiteindelijk voor gekozen om, waar mogelijk, data te verzamelen met betrekking tot de rechtsvorm, de bedrijfssector, de bedrijfsactiviteiten, het aantal werknemers, de omzet, de winst en het totale vermogen. In ieder van de empirische hoofdstukken wordt voordat de justitiële gegevens worden besproken eerst op deze punten een korte beschrijving gegeven van de in dat hoofdstuk centraal staande organisaties.

Beperkingen van de Handelsregistergegevens in Orbis

Voor Orbis gelden dezelfde beperkingen als voor het Handelsregister. Dit houdt allereerst in dat financiële gegevens, zoals informatie over de omzet, de winst, het aantal werknemers en het totale vermogen, in beginsel enkel beschikbaar zijn van organisaties die conform boek 2 van het Burgerlijk Wetboek verplicht zijn om een jaarrekening te deponeren. Tabel 4.4 geeft een overzicht van deze ‘deponeerplichtige’ organisaties.

Tabel 4.4: Deponeerplichtige ondernemingen

Type organisaties
• B.V. (ook zonder activiteiten)
• N.V. (ook zonder activiteiten)
• Coöperatie
• Onderlinge waarborgmaatschappij
• Vennootschap onder firma waarvan alle beherende vennoten buitenlandse kapitaalvennoten zijn
• Commanditaire vennootschap waarvan alle beherende vennoten buitenlandse kapitaalvennoten zijn
• Vereniging met een onderneming die in twee opeenvolgende boekjaren minimaal €4,4 miljoen per jaar omzet
• Stichting met een onderneming die in twee opeenvolgende boekjaren minimaal €4,4 miljoen per jaar omzet
• Buitenlandse rechtspersoon met vestigingen in Nederland die in het land van herkomst ook een jaarrekening moeten publiceren
• Onderneming die onder de Wet Formeel buitenlandse vennootschap vallen

Uit Tabel 4.4 kunnen we afleiden dat niet alle organisatietypes verplicht zijn om hun jaarrekening bij het Handelsregister te deponeren. Dit betekent dat van deze organisaties geen of nauwelijks financiële gegevens in Orbis te vinden zijn. *In concreto* gaat het dan om relatief eenvoudige organisatiestructuren en daarmee waarschijnlijk ook om de kleinere organisaties.

Dat het ontbreken van relevante data een veelvoorkomend probleem is bij kwantitatief onderzoek blijkt wel uit het volgende citaat: “A perennial problem in the development and keeping of records is their accuracy in the sense of the completeness of the information for any record or unit of it. It is commonplace to observe that information is lacking on a given characteristic in a given percentage of cases” (Reiss & Biderman, 1980: 179). Ook de onderzoeksgroep waartoe onder andere Weisburd behoorde, kreeg in zijn pogingen om organisatiecriminaliteit in kaart te brengen met het probleem van de ontbrekende data te maken (Weisburd, 1979). Hetzelfde gold voor Cohen (1980) in zijn onderzoek naar veroordeelde organisatiecriminelen.

In het kader van de onderhavige studie luidt de slotsom echter dat door de justitiële gegevens uit het JDS te combineren met bedrijfsinformatie uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel databestanden kunnen worden samengesteld die een uniek beeld verschaffen van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. De logische vervolgvraag is dan

hoe de 'strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit' moet worden geoperationaliseerd.

4.3.6. Operationalisering van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit: vier verschillende steekproeven

Onderzoek, en zeker kwantitatief onderzoek, naar organisatiecriminaliteit is vaak te bestempelen als exploratief of verkennend. De onderhavige studie vormt hierop geen uitzondering. Omdat het theoretische concept 'organisatiecriminaliteit' niet naadloos past bij de juridische werkelijkheid waarin een dergelijk overkoepelend begrip niet bestaat (Friedrichs, 1992; Shover, 2007), en omdat justitiële gegevens in principe niet zijn bedoeld voor het doen van empirisch onderzoek, is er in het kwantitatieve deel van de studie voor gekozen om het begrip organisatiecriminaliteit op verschillende wijzen te operationaliseren.

Simpson, Harris en Mattson (1993: 135) beschrijven het terrein van het kwantitatieve onderzoek naar organisatiecriminaliteit vanwege de versnipperde registratie en de vaagheid van het concept als "a world where actual measurement cannot match theoretical ambition". In een vroeg stadium van mijn onderzoek besloot ik daarom een eerste steekproef uit het JDS te trekken die als vertrekpunt zou kunnen dienen en die de nog volgende steekproeven mede zou kunnen vormgeven. De uitkomsten van de eerste steekproef legde ik voor aan een tiental in het werkveld actieve of met het werkveld bekende experts. Met behulp van hun reacties op de eerste steekproef zou ik de volgende stappen in mijn onderzoek op een wijze kunnen zetten, die in ieder geval zoveel mogelijk recht doet aan het beeld dat deze experts van de strafrechtelijke handhaving van organisatiecriminaliteit en het onderzoek daarnaar hebben. Oftewel, middels een uitgebreid literatuuronderzoek en de oriënterende interviewronde, heb ik verschillende steekproefkaders kunnen ontwikkelen welke tezamen een relatief compleet kwantitatief beeld schetsen van de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit. Uiteindelijk werden vier verschillende steekproeven getrokken.¹⁵¹

Elk van de vier databestanden die hiervan het gevolg waren heeft in het vervolg van deze studie een eigen hoofdstuk toegewezen gekregen. In het eerste hoofdstuk stond ik al kort stil, en in elk van deze afzonderlijke hoofdstukken zal ik nog uitgebreid stilstaan bij de theoretische onderbouwing die ten grondslag ligt aan de vier databestanden. In het navolgende ga ik daarom

¹⁵¹ Overigens hanteert de JustID in dit soort gevallen niet de term 'steekproef', maar spreekt men van een 'query'.

voornamelijk in op de methodologische afbakeningen in termen van populatiegroottes, steekproefkaders en steekproefgroottes.

De strafrechtelijke afdoening van door organisaties gepleegde criminaliteit

De eerste steekproef wordt besproken in hoofdstuk vijf. Deze steekproef werd bewust relatief 'breed' opgezet. Het was de bedoeling om de uitkomsten van de eerste steekproef in een verkennende interviewronde voor te leggen aan een aantal experts op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Naar aanleiding van het erop te leveren commentaar, kon ik in een later stadium nog altijd besluiten om de blik te vernauwen.

Omdat het de eerste steekproef betrof, besloot ik voor een letterlijke interpretatie van het begrip organisatiecriminaliteit te opteren. Het 'criminaliteitsdeel' van organisatiecriminaliteit was reeds afgebakend door enkel te kijken naar strafbare feiten; het 'organisatiedeel' vulde ik in deze eerste steekproef in door alleen strafbladen van rechtspersonen te bestuderen. Rechtspersonen zijn per definitie organisaties en wanneer rechtspersonen strafbare feiten plegen, kan men in letterlijke zin dus spreken van door organisaties gepleegde criminaliteit, of organisatiecriminaliteit.

Ter praktische uitvoering van de eerste steekproef werd in gezamenlijk overleg besloten dat de JustID een digitaal *Excel*-bestand zou toesturen bestaande uit een versleutelde lijst van alle rechtspersonen die op dat moment (juni 2010) in het JDS geregistreerd stonden. De lijst besloeg ruim 144.000 rechtspersonen. Omdat het een verkennende steekproef betrof, er behalve rechtspersoonlijkheid geen verdere selectiecriteria waren, en omdat stratificatie evenmin nodig werd geacht, stelde ik de steekproefomvang vast op 1.000 rechtspersonen. Gezien de relatieve eenvoud van de steekproef was een aantal van 1.000 rechtspersonen ruimschoots voldoende om een representatieve afspiegeling te vormen van de strafrechtelijke afdoening van alle door rechtspersonen gepleegde en door Justitie geregistreerde strafbare feiten. Kortom, deze eerste, aselechte steekproef vormde een logisch startpunt om de strafrechtelijke afdoeningspraktijk ten aanzien van organisatiecriminaliteit in kaart te brengen.

Reacties op de eerste steekproef vanuit de afdoeningspraktijk: de eerste interviewronde

In reactie op wat commentatoren vandaag de dag nog immer beschouwen als het meest uitvoerige onderzoek naar organisatiecriminaliteit, namelijk dat van Clinard en Yeager (1979; 1980), noemde Leonard Orland deze studie in

de *American Criminal Law Review* “a startling example of a Sutherlandian exercise in misconceived empiricism [...]. The vast bulk of (the study’s) enforcement actions have very little to do with crime as that term is commonly understood by non-criminologists [...]. The result is a study of federal administrative regulation of large corporations” (Orland, 1980: 506-508). Orland blies hiermee de decennia eerder gevoerde discussie tussen Edwin H. Sutherland en Paul Tappan nieuw leven in. Net als Tappan was Orland van mening dat om van criminaliteit te kunnen spreken sprake moest zijn van strafbare feiten die ook op een strafrechtelijke wijze werden bestraft. Auteurs als Tappan, Orland, maar ook bijvoorbeeld Schlegel (1988; 1990), maken in dit verband een onderscheid tussen ‘illegal corporate behavior’ en ‘corporate crime’. ‘Illegal corporate behavior’ definiëren zij als “legally prohibited action of organization members that is taken primarily on behalf of the organization” (Szwajkowski, 1985: 559), terwijl ‘corporate crime’, als onderdeel van eerstgenoemd begrip enkel betrekking heeft op overtredingen van een strafrechtelijke aard (& Dworkin, 1991: 232-233). Nu heb ik eerder reeds te kennen gegeven dat mijn onderzoek is gericht op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Wat dat betreft voldoet de gekozen onderzoeksoptzet in ieder geval aan de eis die Tappan en Orland hieraan stellen. Toch bleek ook mijn eerste aselechte steekproef uit een populatie van strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen op in feite soortgelijk verzet te stuiten.

De breed opgezette eerste aselechte steekproef was bedoeld als aanknopingspunt voor het tiental oriënterende interviews dat erop zou volgen. Zoals Tabel 4.5 laat zien, ging het in de eerste interviewronde (juni – augustus 2010) om elf mannelijke respondenten. Zij bekleden diverse functies, maar zijn stuk voor stuk te kwalificeren als expert op het terrein van de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Zij zijn in het bijzonder goed bekend met de inspanningen van het OM op voornoemd terrein. Wanneer de respondenten niet bij het OM werkzaam zijn, dan zijn zij dit in het verleden wel geweest en/of dan hebben zij in hun huidige werk veelvuldig met deze organisatie te maken.

Tabel 4.5: Kenmerken respondenten eerste interviewronde (N=11)

Eigenschap	Aantal
<i>Geslacht</i>	
Man	11
Vrouw	0
<i>Functie</i>	
Advocaat (ondernemingsstrafrecht)	2
Advocaat-generaal	2
Forensisch Accountant	1

Officier van justitie	1
Parketleiding/management	1
Parketsecretaris	1
Wetenschapper	3

Met deze elf respondenten besprak ik de resultaten van de eerste steekproef. Gemiddeld duurden de gesprekken ongeveer negentig minuten. Hierin vroeg ik de respondenten onder meer in hoeverre zij zich herkenden in de uitkomsten waarmee ze werden geconfronteerd. Waar sommige respondenten nauwelijks of geen bedenkingen hadden en vrijwel meteen begonnen met het aandragen van allerlei factoren die in hun ogen tot een dergelijke afdoeningspraktijk zouden leiden, daar plaatsten anderen vraagtekens bij de gepresenteerde uitkomsten. Eén van de respondenten (R5) vroeg zich zelfs openlijk af in hoeverre de resultaten 'juist' waren.

De resultaten die voortkwamen uit de analyse van de eerste steekproef waren absoluut 'juist'. 'Juist' in de zin van dat ze een representatieve afspiegeling vormen van alle justitiële gegevens van strafrechtelijk geregistreerde Nederlandse rechtspersonen (vgl. Shapiro, 1984: 200; Shover & Hochstetler, 2006: 24-26). Wel bleken de uitkomsten dus niet overeen te komen met bepaalde beelden die men van (de strafrechtelijke handhaving van) organisatiecriminaliteit heeft.

Om de door sommige respondenten geuite methodologische bedenkingen weg te nemen, maar vooral ook om bepaalde aspecten van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit er beter te kunnen uitlichten, besloot ik op basis van de verkennende interviews en een uitgebreid literatuuronderzoek een drietal aanvullende databestanden samen te stellen. Deze databestanden staan in het teken van achtereenvolgens de strafrechtelijke aanpak van fraude, commune criminaliteit en de grootste ondernemingen van Nederland.

De strafrechtelijke afdoening van fraude

Het tweede databestand is gecentreerd rondom het concept 'fraude'. Fraude is in het Nederlandse recht echter geen juridisch afgebakende term. De juridische literatuur kent echter wel veel voorbeelden van stukken die betrekking hebben op de strafbaarstelling van verschillende gedragingen waarvoor de term 'fraude' wordt gebruikt (Van Bemmelen & Van Hattum, 1954; Sleurink, 1982; Bakker, 1985; De Roos, 1987; Verheul, 1989; Brant & Brants, 1991; Van den Hout, 1993; Roording, 1994; De Doelder & Hoogenboom, 1997; Sackers & Mevis, 2000; Hilverda, 2001; 2009; Hendrikse & Rinkes, 2014). Het feit dat verschillende vormen van fraude in aparte strafbepalingen

zijn geregeld, betekende dat ik voor mijn tweede databestand een selectie heb moeten maken van strafbepalingen aan de hand waarvan ik het JDS ging bevragen.

Het duidelijkste voorbeeld van een strafbepaling omtrent fraude is afkomstig uit het commune strafrecht (Lamp, Lindeman & Luchtman, 2011: 45). Het betreft artikel 225 Sr ('valsheid in geschrift'). Dit artikel stelt het creëren en gebruiken van valse geschriften met een bewijsbestemming strafbaar.¹⁵² In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw liet de wetgever toentertijd nog bestaande vergelijkbare regelingen uit het bijzonder strafrecht opgaan in artikel 225 Sr. Tegenwoordig gebruikt het OM het bewuste artikel vaak als kapstokartikel in fraudezaken waarbij valse geschriften een rol spelen (Backx & Van der Landen, 2011: 75). De artikelen 226 en 227 Sr betreffen aanverwante artikelen en hebben daarmee ook betrekking op fraude in de vorm van valsheid in geschrift.

Twee andere wetsartikelen die juristen vaak in één adem met het begrip fraude noemen, zijn de artikelen 68 en 69 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) (Lamp, Lindeman & Luchtman, 2011: 45-46). Deze artikelen stellen, kort gezegd, strafbaar het verstrekken van valse inlichtingen aan de Belastingdienst. Wanneer men in het maatschappelijk verkeer spreekt van belastingfraude, dan zijn de artikelen 68 en 69 AWR vaak van toepassing.

Het derde cluster van wetsartikelen dat men in het maatschappelijk verkeer dikwijls koppelt aan de term 'fraude', bestaat uit de artikelen 5:56 tot en met 5:58 van de Wet financieel toezicht (Wft). Artikel 1 van de Wet op de economische delicten (WED), stelt de overtreding van voornoemde Wft-artikelen strafbaar. Artikel 5:56 Wft heeft, kort gezegd, betrekking op handel met voorwetenschap of voorkennis, terwijl de artikelen 5:57 en 5:58 Wft zien op respectievelijk het mededelings- of tipverbod (art. 5:57 Wft), en marktmanipulatie in de vorm van informatiemanipulatie (art. 5:58 Wft).

Tot slot is in bekende omvangrijke fraudezaken dikwijls ook een element van witwassen te herkennen. Artikel 420bis Sr stelt de opzettelijke vorm van witwassen strafbaar. Het zogenoemde 'opzet-witwassen' van artikel 420bis Sr is de generalis van de specialis 'gewoonte-witwassen' dat strafbaar is gesteld in artikel 420ter Sr. De vier besproken clusters van wetsartikelen betreffen stuk voor stuk bepalingen die redelijkerwijs te omschrijven zijn als typische 'fraudebepalingen'.¹⁵³

¹⁵² Er hoeft geen sprake te zijn van vermogensrechtelijke bevoordeling of benadeling.

¹⁵³ Zoals aangegeven: zonder daarbij uitputtend te zijn.

Het tweede databestand wijkt af van de overige databestanden omdat er behalve naar rechtspersonen ook naar natuurlijke personen wordt gekeken. Kortom, de selectiecriteria in dezen zijn enkel 'strafrecht' en 'fraude'. Het totale aantal rechtspersonen dat vanwege minimaal één van de genoemde fraudebepalingen strafrechtelijk is geregistreerd, bedroeg in oktober 2012 3.458. Het aantal natuurlijke personen was op datzelfde moment aanzienlijk hoger, namelijk 152.785. Met behulp van het statistiekprogramma *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) zijn representatieve aselechte steekproeven getrokken uit deze populaties. Bij de JustID zijn 350 strafrechtelijke uittreksels van rechtspersonen opgevraagd en 500 uittreksels van natuurlijke personen.

De strafrechtelijke afdoening van door organisaties begane overtredingen van het commune strafrecht

Organisatiecriminaliteit behelst ook niet-financieel-economische criminaliteit. Rechtspersonen kunnen 'klassieke' delicten plegen waarvan vroeger werd gedacht dat de daarin neergelegde norm daarvoor te fysiek zou zijn (De Hullu, 2009; Van Strien, 1991: 260). Ook rechtspersonen kunnen dus schuldig worden bevonden aan bijvoorbeeld diefstal, inbraak, mishandeling, en moord en doodslag. Met uitzondering van bijvoorbeeld bigamie, verkrachting, ambtsmisdrijven, luchtpiraterij, baldadigheid, landloperij en openbaar dronkenschap¹⁵⁴ kunnen rechtspersonen alle delicten plegen die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. In met name het Verenigd Koninkrijk is in dit verband veel geschreven over *corporate manslaughter* (Slapper, 1993; 1994; 1999; Wells, 1996; Gobert, 1994; 2002; 2005; 2008; Gobert & Punch, 2003; Almond, 2007a; 2007b; 2009b; 2013).

Waar het tweede databestand en dus hoofdstuk zes betrekking hebben op de strafrechtelijke afdoening van financieel-economische criminaliteit in de vorm van fraude, daar wordt met behulp van het derde databestand en in het bijbehorende hoofdstuk 7 nagegaan welke bepalingen uit het commune strafrecht (te vinden in het Wetboek van Strafrecht) door rechtspersonen worden overtreden en hoe zij daarvoor worden bestraft. De selectiecriteria die ten grondslag liggen aan dit databestand zijn dus: gemeen strafrecht en rechtspersoonlijkheid. Uit de door de JustID toegestuurde *Excel*-lijst bleek dat het JDS in oktober 2012 4.137 rechtspersonen omvatte die strafrechtelijk waren geregistreerd vanwege minimaal één gemeen feit (Wetboek van Strafrecht). Met behulp van het statistisch computerprogramma SPSS werd

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 14.*

uit deze populatie een aselechte steekproef getrokken van in totaal vierhonderd strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen. Dit aantal is ruimschoots toereikend om een representatieve afspiegeling te vormen van de totale populatie.

De strafrechtelijke afdoening van criminaliteit gepleegd door de 237 grootste Nederlandse ondernemingen

De drie voorgaande perspectieven kwamen tot stand door bepaalde overtredingen te selecteren. Het laatste perspectief bakent de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit af door op een bepaalde groep mogelijke overtreders in te zoomen.

In het kader van het vierde en laatste databestand werden de namen, KvK-nummers en vestigingsplaatsen van de 250 grootste in het Nederlandse Handelsregister ingeschreven ondernemingen verzameld op basis van gegevens omtrent omzet, winst, het aantal werknemers en het totale vermogen van die onderneming. Omdat een gecombineerde variabele ten aanzien van de grootte van de onderneming niet kon worden geconstrueerd, werd binnen Orbis een lijst van de 250 grootste ondernemingen verzameld op basis van hun omzet in het boekjaar 2010. Bij het bekijken van de financiële gegevens van de ondernemingen hanteerde ik het jaar 2010 dus als referentiejaar. Op het moment van het samenstellen van de lijst van ondernemingen (februari 2012) bleken namelijk nog niet alle gegevens uit 2011 in Orbis te zijn opgenomen. Een keuze voor het 'laatst beschikbare jaar', ten slotte, lag evenmin voor de hand omdat dit kon betekenen dat van ondernemingen die bijvoorbeeld in 2007 tot de 250 grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen behoorden maar die vervolgens failliet gingen, een aantal jaren geen justitiële gegevens konden worden verzameld. Een soortgelijk probleem bleef natuurlijk wel aanwezig bij ondernemingen die pas zeer recentelijk bestaan, al zullen er waarschijnlijk weinig ondernemingen zijn die in enkele jaren tijd tot de 250 grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen zijn gaan behoren.¹⁵⁵

De laatste aanvullende bevraging van het JDS had dus als enige niet het JDS, maar de in Orbis opgenomen gegevens uit het Handelsregister van de KvK als startpunt. Dit bracht het grote voordeel met zich mee dat aanvullende (financiële) achtergrondinformatie over alle betrokken ondernemingen

¹⁵⁵ Omvangsschommelingen hebben uiteraard wel een vertroebelende invloed.

voorhanden was¹⁵⁶. Het betekende echter ook dat het waarschijnlijk was dat niet alle ondernemingen in het JDS zouden worden aangetroffen. De centrale vraag in dezen luidde dan ook *of*, en zo ja, welke justitiële gegevens de 250 grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen op hun naam hebben staan.¹⁵⁷

Tabel 4.6 vat het voorgaande schematisch samen.

Tabel 4.6: Vier 'databestanden'

Hoofd stuk	Steekproefkader	Populatie-omvang (aantal uittreksels)	Steekproefomvang (aantal uittreksels)	Wijze van steekproeftrekking	'Meetmoment'
5	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrecht • Rechtspersonen 	144.000	1.000	Aselect (ieder 144 ^e uittreksel)	Juni 2010
6	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrecht • Fraude <ul style="list-style-type: none"> ○ (art. 225-227 Sr) ○ (art. 420bis en 420ter Sr) ○ (art. 68 en 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen) ○ (art. 5:56-5:58 Wet op het financieel toezicht) 				Oktober 2012
	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtspersonen 	3.458	350	Aselect (<i>at random</i>)	
	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurlijke personen 	152.785	500	Aselect (<i>at random</i>)	
7	<ul style="list-style-type: none"> • Commune strafrecht (Sr) • Rechtspersonen 	4.137	400	Aselect (<i>at random</i>)	Oktober 2012
8	<ul style="list-style-type: none"> • Strafrecht 	237	237	-	Oktober 2012

¹⁵⁶ Let wel, justitiële gegevens uit het JDS kunnen een periode beslaan die verder reikt dan het jaar 1996. De informatie omtrent de achtergrondkenmerken was daarom vaak van recentere datum. Oftewel, de achtergrondkenmerken van de ondernemingen vormen niet altijd een juiste afspiegeling van de situatie zoals die ten tijde van het plegen van een bepaald delict was. Hiermee wordt bij de analyse rekening gehouden.

¹⁵⁷ Overigens vloeit dit eerste aanvullende *sample* weliswaar voort uit een op basis van da-dereigenschappen ingevulde betekenis van het begrip organisatiecriminaliteit; de activistische houding die met het door Shover en Cullen (2008) beschreven populistische perspectief gepaard gaat, komt er niet in tot uiting. Het is waar dat een extra reden voor deze derde aanvullende bevraging van het JDS is gelegen in de economische, sociale en politieke invloed die grote ondernemingen uitoefenen. Op de een of andere manier raakt deze invloed het leven van vrijwel iedereen. Maar omdat ik de eventuele justitiële gegevens van enkel de 250 grootste ondernemingen bekijk en deze dus niet vergelijk met de wijze waarop andere dan deze ondernemingen strafrechtelijk worden gesanctioneerd, kan ik geen verifieerbare uitspraken doen over de invloed van sociaaleconomische ongelijkheden hierop (Shapiro, 1980: 3).

	<ul style="list-style-type: none"> • 250 grootste Nederlandse ondernemingen (o.b.v. omzet) 				
--	---	--	--	--	--

In totaal zijn er al met al ruim 2.500 strafrechtelijke uittreksels bestudeerd. Deze uittreksels zijn, waar mogelijk, gekoppeld aan bedrijfsinformatie uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Zeker in Nederland is er op deze schaal nog geen kwantitatief onderzoek verricht naar de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit. Stuk voor stuk belichten de vier databestanden een deel van de totale afdoening van organisatiecriminaliteit en tezamen vormen zij een relatief compleet beeld hiervan. Op zijn beurt roept de kwantitatieve component echter allerlei verdiepende vragen op. Deze verdiepende vragen stonden aan de basis van het kwalitatieve deel van de onderhavige studie.

4.4. Besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit: de kwalitatieve component

“Interviews allow researchers to explain the findings of quantitative studies in ways that numbers cannot describe.” (Kennedy & Ticknor, 2012: 423)

In een vroeg stadium van het onderhavige onderzoek werd besloten om de aandacht te verleggen van de aard en omvang van organisatiecriminaliteit *an sich*, naar de strafrechtelijke aanpak hiervan. Zoals in de vorige paragraaf besproken begon ik daarbij met een aselechte steekproef uit het Justitieel DocumentatieSysteem (JDS). De justitiële gegevens koppelde ik vervolgens met behulp van de financiële databank Orbis aan bedrijfsinformatie uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK). Het resultaat was een breed overzicht van de wijze waarop organisaties in Nederland strafrechtelijk worden gesanctioneerd.

Het kwantitatieve overzicht wierp echter ook allerlei vragen op. De strafbare feiten uit het JDS moeten worden afgeleid uit dikwijls abstracte wetsartikelen, de strafrechtelijke uittreksels van rechtspersonen maken niet duidelijk of er wellicht ook natuurlijke personen in de vorm van bijvoorbeeld bestuurders en feitelijk leidinggevers bij de delicten betrokken waren, en de KvK-gegevens vertellen weliswaar welke omzet of winst de bewuste organisaties boekten, maar in hoeverre deze organisatorische eenheden bijvoorbeeld daadwerkelijk legitiem en respectabel zijn of wellicht een zogenaamde ‘lege huls’ die vooral als doorgeefluik in financiële transacties dienden, dat valt uit de verschillende statistieken niet af te leiden. Kortom, resultaten die

voortkomen uit kwantitatieve analyses vertellen maar één waarheid, en aangezien organisaties in essentie kunstmatige entiteiten zijn die met bepaalde doeleinden voor ogen worden opgetuigd en afgebroken, die meermaals van karakter en vorm kunnen wisselen, die familiebanden moeiteloos kunnen verbreken om ze elders weer op te bouwen en die zelfs na hun dood een doorstart kunnen maken, vergt deze statistische waarheid mijns inziens een verdiepende analyse.

4.4.1. Van macro naar meso/micro: een kwalitatieve bestudering van de handhavingspraktijk

Kwantitatieve analyses met behulp van statistische gegevens stellen een onderzoeker in staat om uitspraken te doen over een vaak grote populatie. De informatie die uit dergelijke analyses voortvloeit, laat echter ook veel zaken on(der)belicht (Reiss & Biderman, 1980: 148-149). Allereerst blijft dikwijls buiten beschouwing hoe handhavingsinstanties wetsovertredingen detecteren. Daarnaast zeggen dergelijke gegevens doorgaans weinig over de wijze waarop handhavers de discretionaire ruimte waarover zij beschikken, gebruiken (vgl. Hawkins, 2002; Bryner, 1987). Zo zijn er bijvoorbeeld geen gegevens voorhanden waaruit de mate van discretionaire ruimte blijkt. Evenmin is er informatie te vinden over bijvoorbeeld zaken die men wel constateert, maar niet vervolgt of op een andersoortige formele wijze sanctioneert. Tot slot zijn er ook geen gegevensbronnen voorhanden waarin informatie met betrekking tot besluitvormingsprocessen binnen handhavingsorganisaties wordt geregistreerd. Kortom, kwantitatieve analyses op basis van bestaande gegevensbronnen zijn beperkt wanneer het gaat om de meer informele kant van de handhaving van criminaliteit.

De geabstraheerde gegevens die kwantitatieve analyses produceren komen voort uit 'rijke' en complexe omgevingen waarin mensen actief zijn die op uiteenlopende wijzen betekenis geven aan hun ervaringen (Coleman & Moynihan, 1996: 133). Kleinschalige kwalitatieve studies kunnen bijdragen aan ons begrip van die omgevingen. Dergelijke studies kunnen laten zien hoe mensen handelen onder bepaalde omstandigheden, hoe ze betekenis geven aan dit handelen en waarom ze doen wat ze doen. Dergelijke inzichten op micro- en mesoniveau gaan dikwijls verloren in het geabstraheerde karakter van grootschalige, kwantitatieve studies. Daarom zijn sommige auteurs van mening dat men gegevens uit officiële databronnen, slachtoffersurveys en zelfrapportages dient aan te vullen met diepgravende kwalitatieve studies naar het handelen van betekenisgevende individuen in specifieke omgevingen (Coleman & Moynihan, 1996: 142).

Beseffend dat de aanpak van organisatiecriminaliteit zoals die uit strafrechtelijke uittreksels blijkt, slechts de formele kant van het verhaal vertelt, wilde ik de kwantitatieve analyses aanvullen met een verdiepend onderzoek naar het handelen van handhavingsactoren. Ik wilde het proces leren begrijpen dat voorafgaat aan de formele strafrechtelijke afdoening van regel-overtredingen begaan organisaties. Ik wilde nagaan hoe de dagelijkse praktijk van de handhavers zich verhoudt tot het beleid op dit terrein, hoe de handhavers over organisatiecriminaliteit denken, hoe de verschillende instanties samenwerken en hoe men deze samenwerking beschouwt. Ik wilde nagaan welke problemen zich voordoen bij de opsporing, vervolging en berechting en hoe men met deze problemen omgaat. Oftewel, ik wilde de besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit bestuderen.

4.4.2. *Het strafrechtelijk vervolgen van fraude*

Het grootste voordeel van kwantitatieve analyses is dat ze een groot gebied bestrijken. Dat wil zeggen, wanneer goed uitgevoerd, zijn de resultaten die kwantitatieve analyses opleveren representatief voor omvangrijke populaties. Hierin ligt ook meteen het grootste nadeel van verdiepende *kwantitatieve* onderzoeken besloten; vanwege hun verdiepende en daardoor vaak ook minder gestandaardiseerde karakter zeggen deze in principe namelijk enkel iets over de in omvang beperkte setting waarbinnen zij worden uitgevoerd. In de context van de onderhavige studie naar de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit, betekende dit dat ik een keuze moest maken voor een bepaald deelgebied binnen het omvangrijke onderzoeksterrein dat de vier steekproeven bestrijken. Immers, bij de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit is een groot aantal organisaties en actoren betrokken. Zo is de opsporing bijvoorbeeld in handen van de lokale, regionale en inmiddels nationale politie, maar ook van de bijzondere opsporingsdiensten in de vorm van de Fiscale inlichtingen- en opsporingdienst (FIOD), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW), de Inlichtingen-en Opsporingsdienst van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (VROM-IOD), en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA). Deze opsporingsdiensten zijn alle onderdeel van een ander ministerie¹⁵⁸ en, met uitzondering van de politie, gespecialiseerd in een be-

¹⁵⁸ Politie: Ministerie van Justitie; FIOD: Ministerie van Financiën; SIOD: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; VROM-IOD: Ministerie van Infrastructuur en Milieu; nVWA-IOD: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

paald deelgebied van de handhaving van sociaaleconomisch orderingsrecht. Het Openbaar Ministerie (OM) is op zijn beurt verantwoordelijk voor de vervolging van strafbare feiten en wanneer zaken niet door het OM worden afgedaan, is het de strafrechter die tot sanctieoplegging overgaat. Daar komt nog bij dat alle bij de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit betrokken partijen ook zijn opgedeeld in verschillende subeenheden die verspreid over Nederland actief zijn en uit onderzoek is gebleken dat handhavingsinspanningen worden beïnvloed door regionale en lokale contextverschillen.

Ik moest dus een keuze voor een bepaald deelgebied maken. Om een zo goed mogelijke samenhang te creëren tussen het kwantitatieve en kwalitatieve deel van het onderzoek, besloot ik om de meest afgebakende steekproef, namelijk die omtrent de strafrechtelijke afdoening van fraude, als referentiepunt te nemen voor de kwalitatieve component van de onderhavige studie. Omdat ik voorts het werk van de bijzondere opsporingsdiensten als te specialistisch beschouwde¹⁵⁹, en de politie en de strafrechters in mijn optiek te generalistisch waren, kwam ik uiteindelijk uit bij de strafrechtelijke *vervolg*ing van organisatiecriminaliteit. Deze keuze is mede ingegeven door het feit dat de wetgever de verantwoordelijkheid over de opsporingsinspanningen van de bijzondere opsporingsdiensten bij het op 1 januari 2003 opgerichte Functioneel Parket (FP) heeft neergelegd. De zaken die de bijzondere opsporingsdiensten opsporen komen, wanneer strafrechtelijke vervolging eventueel geboden wordt geacht, uiteindelijk bij het FP terecht. Daarnaast speelde bij mijn keuze ook mee dat het FP haar activiteiten zelf uitsplitst naar twee deelgebieden: milieu en fraude. Dit laatste sluit uiteraard, althans in ieder geval in naam, aan bij de tweede steekproef.

4.4.3. Het Functioneel Parket (FP)

Volgens de website van het OM telt het FP 350 medewerkers, onder wie 60 officieren van justitie, en kent het FP een 'omzet' van 10.000 strafzaken per jaar.¹⁶⁰ Het FP is, op de arrondissementsparketten van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag na, het grootste parket in Nederland. De organisatie heeft een landelijke taak, maar om deze taak zo goed mogelijk uit te kunnen voeren, is het FP opgedeeld in een viertal vestigingen: Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Zwolle. Iedere vestiging bestaat uit een eenheid Milieu, een eenheid

¹⁵⁹ Ook het Functioneel Parket is een specialistisch parket. Toch is het FP verantwoordelijk voor de opsporingsinspanningen van *alle* bijzondere opsporingsdiensten, en daarmee dus minder specialistisch dan een afzonderlijke opsporingsdienst.

¹⁶⁰ <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket-0/>

Fraude en een eenheid Ontneming. De parketleiding is inmiddels in Amsterdam te vinden.

In de memorie van toelichting bij de ‘Wet tot vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel parket’ (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten)¹⁶¹ is te lezen dat de expertise op het terrein van de handhaving van het orderingsrecht samenkomt bij het FP. De bij het FP werkzame gespecialiseerde officieren van justitie zijn belast met “het gezag over de opsporingsonderzoeken van de bijzondere opsporingsdiensten en de verdere afhandeling, de vervolging, van de zaken”. Het was de bedoeling van de formele wetgever om door extra te investeren in een nieuwe en specialistische organisatie de kwaliteit van de handhaving vanuit het OM op een hoger plan te tillen.

De praktijk van de strafrechtelijke handhaving van organisatiecriminaliteit is uiterst complex (Functioneel Parket, 2012; 2013); behalve dat er veel verschillende partijen bij betrokken zijn, spelen er ook tegenstrijdige belangen die van de genoemde handhavingspraktijk een potentieel podium voor conflicten maken. Het orderingsrecht bedoelt primair het sociale en economische leven te ordenen. In de gerationaliseerde en gebureaucratiseerde samenleving van vandaag de dag spelen organisaties daarbij een essentiële rol. Het strafrecht, daarentegen, is van oudsher gestoeld op de gedachte dat onrecht dient te worden bestraft. Beide perspectieven zijn soms strijdig met elkaar. Zo kan het vanuit strafrechtelijk oogpunt geboden zijn om een organisatie die fraude heeft gepleegd fors te beboeten, terwijl de gevolgen die een dergelijke handeling heeft voor de werknemers en consumenten vanuit het orderingsperspectief beter vermeden kunnen worden.

In mijn optiek vormde het FP dus een uitermate interessante setting om de verschillende belangen die bij de strafrechtelijke handhaving van orderingsrecht een rol spelen van dichtbij te kunnen bestuderen. Dat het FP in de praktijk te maken krijgt met conflicterende handhavingsbelangen, blijkt al uit de memorie van toelichting waaraan hierboven reeds werd gerefereerd:

“Bij het uitoefenen van het algemene gezag over de opsporingsactiviteiten verricht door de opsporingsambtenaren werkzaam bij de bijzondere opsporingsdiensten, spelen twee partijen een rol. Enerzijds het vakdepartement dat vooral werkt vanuit het perspectief op welke wijze de opsporing dienstbaar kan zijn aan de beleidsmatige doelen die dominant zijn voor het departement. Anderzijds het openbaar ministerie dat verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving. [...] Het samenkomen van beide genoemde perspectieven leidt tot

¹⁶¹ Kamerstukken II, 2004-2005, 30 182, nr. 3

afspraken over de richting waarin de opsporing zich beweegt, alsmede over de aard en het volume aan zaken dat aan het openbaar ministerie zal worden aangeboden.” (Kamerstukken II, 2004-2005, 30 182, nr. 3: 9)

Daarnaast voldoen handhavingsinstanties aan het beeld van de *street-level bureaucracies* zoals Lipsky (1980) die in zijn werk beschreef. Binnen handhavingsdiensten ervaren de mensen ‘in het veld’ vaak spanningen tussen dat wat zij in de praktijk zien gebeuren en dat wat ‘van boven’ van hen wordt verwacht. Hoe gaan officieren van justitie daarnaast om met de belangen en eisen van de opsporingsdiensten (vgl. Van de Bunt & Peek, 1987)? In hoeverre zijn zij in staat om al in de opsporing actief bij te sturen? Bovendien speelt bij het FP mee dat het een relatief ‘jonge’ organisatie betreft die het eigen werkterrein nog immer aan het verkennen is. In welke mate ervaart een dergelijke organisatie de behoefte om zichzelf te profileren en hoe wenst men dat dan te bewerkstelligen? Welke doelen streeft men eigenlijk na met strafrechtelijke vervolging en hoe komt de sanctiekeuze tot stand? Dit zijn allemaal vragen die ik in mijn verdiepende analyse binnen het FP wilde onderzoeken.

4.4.4. De interviews

Het algemene doel van de interviews¹⁶² was het onderzoeken van de besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. In overleg met het FP was in een eerder stadium al besloten om de verdiepende studie af te bakenen tot de strafrechtelijke aanpak van fraude. Deze afbakening sloot het best aan op de tweede steekproef uit het kwantitatieve deel van de onderhavige studie en daarnaast werd zo voorkomen dat ik een voor een verdiepend kwalitatief onderzoek te divers gebied zou bestrijken.

¹⁶² Voor het afnemen van interviews met FP-medewerkers is toestemming verleend door het Functioneel Parket. Iedereen werkte daardoor mee. Wel gold een aantal restrictieve voorwaarden. Zo mocht ik bij gebruikmaking van het interviewmateriaal in het manuscript geen concrete namen van rechtspersonen en natuurlijke personen noemen. Daarnaast moest ik voorkomen dat het interviewmateriaal naar respondenten herleidbaar zou zijn. Omdat de toestemming zich beperkte tot het afnemen van interviews op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van fraude, mocht ook interviewmateriaal met betrekking tot de aanpak van milieucriminaliteit uiteindelijk niet worden gebruikt. Tot slot, kreeg ik evenmin toestemming om uit de interviews te citeren. Met name vanwege deze laatste restrictie heb ik ervoor gekozen om consequent te parafraseren en citaten achterwege te laten, ook waar het de interviews met niet-FP-medewerkers betreft. Wel bevat de tekst hier en daar ‘typeringen’. Het gaat dan om woorden of zinsneden die in meerdere interviews werden gebezigd en waarbij parafraseren onmogelijk bleek.

In de eerste aanvullende interviewronde (najaar 2012) lag de focus vooral op beleidsmakers (hoeveel discretionaire vrijheid ervaren individuele handhavers, welke beleidscriteria worden gehanteerd en hoe verhouden beleid en praktijk zich tot elkaar?) en bij officieren van justitie en parketsecretarissen die nauw betrokken zijn bij het ‘verwerven’ van strafzaken (wanneer en waarom wordt er voor een strafrechtelijk traject gekozen?). In de derde en laatste interviewronde (januari-maart 2014) lag de nadruk op de strafvorderlijke handhavingskeuzes die moeten worden gemaakt wanneer eenmaal is besloten om een zaak ‘strafrechtelijk op te pakken’ (hoe wordt de afdoeningsmodaliteit en sanctiehoogte/strafeis bepaald?). In totaal bestrijken de interviews in ieder geval de volgende vragen:

- Hoe verhoudt de strafrechtelijke aanpak van fraude zich tot de bestuursrechtelijke aanpak van dit fenomeen?
- Wanneer wordt gekozen voor een strafrechtelijk traject?
- Welke strafdoelen worden hiermee nagestreefd?
- Hoe komt de keuze voor een rechtspersoon en/of natuurlijk persoon (bestuurder/feitelijk leidinggever) als te vervolgen rechtssubject tot stand?
- Hoe komt de keuze voor een bepaalde afdoeningsmodaliteit tot stand?
- Hoe wordt de hoogte van de sanctie/strafeis bepaald?

Bij het afnemen van de semigestructureerde interviews is gebruikgemaakt van een op de respondent toegesneden topiclijst of gesprekspuntenlijst. De interviews duurden gemiddeld ongeveer negentig minuten, zijn op band opgenomen en daarna volledig getranscribeerd.¹⁶³

4.4.5. De krachtige combinatie van kwantitatieve ‘harde’ data en kwalitatieve, ‘rijke’ interviews

De interviews kenden telkens een soortgelijke opbouw; eerst werd er ingegaan op het persoonlijke profiel van de respondent en de organisatorische context waarbinnen deze werkzaam is. Vervolgens werd ingezoomd op ver-

¹⁶³ De interviews met de zeven beleidsmedewerkers zijn, ondanks dat ook deze digitaal werden opgenomen, uiteindelijk niet volledig getranscribeerd. Deze interviews heb ik met name gebruikt om mij een weg te banen tussen de omvangrijke hoeveelheid beleidsdocumenten die betrekking hebben op de strafrechtelijke vervolging en bestrafing van fraude. Van deze interviews zijn uitgebreide samenvattingen gemaakt. De beslissing om de interviews met de zeven beleidsmedewerkers niet volledig te transcriberen is gestoeld op de gedachte dat ik in het bijzonder geïnteresseerd ben in de handhavings*praktijk* en dan met name de strafvorderlijke keuzes die daarbinnen worden gemaakt.

schillende strafvorderlijke keuzes, van de keuze tussen bestuursrecht of strafrecht en tussen buitengerechtelijke of gerechtelijke afdoening, tot de wijze waarop de afdoeningsmodaliteit en de hoogte daarvan worden bepaald. Tijdens het afnemen van de interviews werd al snel duidelijk dat de eerder uitgevoerde kwantitatieve analyses hierbij van grote waarde waren. Het confronteren van de respondenten – en dan gaat het met name om de respondenten die ook daadwerkelijk de eerder genoemde strafvorderlijke keuzes maken – met de uitkomsten van de kwantitatieve analyses voorzag de interviews van een extra basis.

Het kwam meermaals voor dat de respondenten, na geconfronteerd te zijn met de kwantitatieve resultaten, het nodig achtten om hun eerder gegeven antwoorden aan te vullen of te concretiseren. Kortom, het gebruik van de kwantitatieve uitkomsten tijdens de interviews beperkte mijns inziens de mate van sociale wenselijkheid in de beantwoording van mijn vragen en leverde tegelijkertijd een waardevolle verdiepingsslag op. Zonder op nog lopende strafzaken in te hoeven gaan, werden de respondenten aangespoord om na te denken over en te reflecteren op keuzes die in de handhavingspraktijk klaarblijkelijk worden gemaakt. Ook in methodologisch opzicht bleek de combinatie van een grootschalig strafbladenonderzoek en verdiepende interviews dus effectief.

4.4.6. *Introductie van de respondenten*¹⁶⁴

De strafrechtelijke aanpak van fraude beslaat, zoals gezegd, een omvangrijk terrein waarop een grote verscheidenheid aan actoren werkzaam is. Het hoofddoel van de interviews was echter het bestuderen van de handhavingspraktijk, en in het bijzonder de besluitvormingsprocessen daarbinnen: hoe komen welke handhavingsbesluiten tot stand en welke overwegingen spelen daarbij een rol? Dit hoofddoel bracht met zich mee dat het onderzoek zich richtte tot actoren die nauw betrokken zijn bij dergelijke besluitvormingsprocessen. Hierbij valt te denken aan verwervingsofficieren en zaaksofficieren, maar ook aan andere actoren die bijvoorbeeld in contact staan met (bijzondere) opsporingsdiensten en daarmee in hun werkuitoefening nauw betrokken zijn bij belangrijke keuzemomenten binnen het strafrechtelijk fraudetraject.

Het totale aantal respondenten bedraagt 51. Met sommige respondenten is meermaals gesproken. Zoals gezegd, zijn de interviews in drie ‘rondes’

¹⁶⁴ De in het kader van de kwantitatieve component van het onderhavige onderzoek bestudeerde organisaties worden in de empirische hoofdstukken nog uitvoerig geïntroduceerd.

afgenomen. In de zomer van 2010 is gesproken met 11 respondenten, terwijl in het najaar van 2012 met 21 respondenten en in de eerste maanden van 2014 met 19 respondenten uitvoerig is gesproken. Tabel 4.7 laat zien welke functies de 51 respondenten ten tijde van het interview bekleedden.

Tabel 4.7: Totaaloverzicht van alle respondenten (N=51)

Eigenschap	Aantal
<i>Geslacht</i>	
Man	34
Vrouw	17
<i>Functie</i>	
Advocaat (ondernemingsstrafrecht)	7
Advocaat-generaal	2
Beleidsmedewerker FP	7
Consultant	1
Officier van justitie	16
Parketleiding/management/bedrijfsvoering OM	6
Parketsecretaris FP	6
Voorlichter FP	1
Wetenschapper	5

Uit de tabel is af te leiden dat het gaat om uiteenlopende functies, van officier van justitie en parketsecretaris tot consultant en advocaat en van manager tot wetenschapper. Het overgrote merendeel van de respondenten was ten tijde van het interview echter werkzaam bij het Openbaar Ministerie (38 respondenten). Tabel 4.8 geeft een overzicht van enkele karakteristieken van deze respondenten.

Tabel 4.8: Kenmerken van OM-respondenten (N=38)

Eigenschap	Aantal
<i>Geslacht</i>	
Man	23
Vrouw	15
<i>Functie</i>	
Advocaat-generaal	2
Beleidsmedewerker FP	7
Officier van justitie	16
Parketleiding/management/bedrijfsvoering OM	6
Parketsecretaris FP	6
Voorlichter FP	1
<i>Lengte OM-dienstverband</i>	
< 5 jaar	6
5-10 jaar	8

> 10 jaar	24
<i>Vorige werkkring</i>	
Accountancy	4
Advocatuur	3
Andere functie binnen OM	18
Anders	1
Geen	8
Politie/opsporing	4

Veruit de grootste groep OM-respondenten wordt gevormd door de officieren van justitie (16 respondenten), gevolgd door de beleidsmedewerkers (7 respondenten), parketleiding (6 respondenten) en de parketsecretarissen (6 respondenten). Van de 38 OM-respondenten was het merendeel (24 respondenten) ten tijde van het interview al tien of meer jaren bij het Openbaar Ministerie in dienst. De groep respondenten met een korter dienstverband was aanzienlijk kleiner. Acht respondenten werkten inmiddels vijf tot tien jaar bij het OM, terwijl zes respondenten minder dan vijf jaar bij het Openbaar Ministerie werkzaam waren.

Als we kijken naar de functies die de OM-respondenten voorafgaand aan hun huidige functie bekleedden, dan valt allereerst op dat bijna de helft van alle respondenten (18 respondenten) voorheen in een andere functie binnen het OM actief was. Onder de respondenten is er dus veel sprake van interne doorstroming. Interessant is voorts ook dat zeven van de respondenten afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Drie respondenten waren afkomstig van de accountancy, terwijl vier respondenten voorheen als advocaat werkzaam waren. Geen van deze zeven respondenten werkt al tien jaar of meer bij het OM en allen zijn ze inmiddels als officier van justitie actief. Deze groep respondenten wordt in de eigen wandelgangen aangeduid met de term 'zij-instromers'. De officieren die reeds hun gehele werkende leven – en vaak duurt dat al langer dan tien jaar – bij het OM werkzaam zijn staan bekend als de 'doorstromers'. De verschillen tussen deze twee categorieën respondenten zijn op sommige punten opmerkelijk en komen in de empirische hoofdstukken nog uitgebreid aan bod.

Overigens wilde ik niet alleen respondenten uit de verschillende geledingen van de strafrechtelijke fraudehandhaving spreken, maar hoopte ik ook een geografische spreiding tot stand te kunnen brengen. Dit betekende dat ik wilde spreken met de parketleiding in Amsterdam, maar met name ook met respondenten die werkzaam zijn bij de vier vestigingen, te Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Zwolle. Op die manier zou ik ook eventuele regionale verschillen in het onderzoek kunnen meenemen. Tabel 4.9 biedt een

schematisch overzicht van de geografische spreiding van de ten tijde van het interview bij het Functioneel Parket werkzame respondenten.

Tabel 4.9: Geografische spreiding FP-respondenten (N=38/N=21)

Locatie	Aantal
Amsterdam	20
Den Bosch	4
Den Haag	2
Rotterdam	5
Zwolle	7

In 2013 is de parketleiding van het Functioneel Parket verhuisd van Den Haag naar Amsterdam. Dit verklaart het hoge aantal 'Amsterdamse' respondenten. Als we alleen kijken naar de respondenten die in de praktijk de verschillende strafvorderlijke beslissingen nemen, de officieren van justitie en hun parketsecretarissen (N=22), dan is de geografische spreiding beduidend gelijkverdeeld. Zeven van de in totaal eenentwintig officieren van justitie en parketsecretarissen waren ten tijde van het interview in Amsterdam werkzaam, zes in Zwolle, zes in Rotterdam en drie in Den Bosch.

4.4.7. Observaties binnen het FP

Een verzoek tot het verrichten van een langdurige onderzoeksstage werd door het Functioneel Parket afgewezen. Wel ben ik in 2012 twee maal gevraagd om een werkdag mee te lopen bij een van de vestigingen van het Functioneel Parket. Tijdens deze dagen voerde ik meerdere informele en formele gesprekken met officieren van justitie, parketsecretarissen en ondersteunend personeel. Daarnaast kreeg ik de gelegenheid om verscheidene vertrouwelijke beleidsdocumenten in te zien en te bestuderen. Van de belangrijkste onderdelen van deze beleidsdocumenten maakte ik ter plekke gedetailleerde aantekeningen die ik in een later stadium digitaal heb uitgewerkt. Omdat een aanzienlijk deel van het FP-beleid in niet-openbare documenten is vastgelegd, zijn deze observaties voor de onderhavige studie van groot belang geweest. Ik kreeg onder andere inzage in meerdere projectplannen, handhavingsarrangementen, werkverdelingsschema's, selectieoverleg- en TPO-overzichten, en documenten waarin bepaalde procedures verder werden toegelicht (o.m. ten aanzien van 'afpakken' en 'gevoelige zaken'). Deze documenten hebben als relevante achtergrondinformatie gediend bij het afnemen van een groot deel van de interviews. Daarnaast hebben ze een belangrijke bijdrage geleverd aan bijvoorbeeld het derde hoofdstuk van de onderhavige studie.

4.4.8. Registratie en verwerking van de kwalitatieve data

Deze studie is, zoals gezegd, gebaseerd op een grootschalig strafbladenonderzoek, interviews en documentanalyse. Tijdens de verwerking van de strafrechtelijke uittreksels, interviews en documenten maakte ik empirische, theoretische en methodische notities. Deze hielpen me bij de uiteindelijke analyses. Tijdens het transcriberen van de interviews markeerde ik bijvoorbeeld stukken tekst door er in de kantlijn theoretische concepten bij te schrijven. Dit deed ik voornamelijk op basis van al bestaande theoretische inzichten over de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. De verzamelde gegevens brachten echter ook nieuwe inzichten naar voren. Deze leverden vervolgens weer input op voor de verdere dataverzameling. Kortom, de analyse van de onderzoeksgegevens moet in dit geval niet worden gezien als een afgebakende en laatste fase in het onderzoek, maar veel meer als een cyclisch proces waarbij continu heen en weer werd bewogen tussen theorie en data (Van Wingerde, 2012; Decorte, 2009; Van Staa & Evers, 2010).

Alle interviews heb ik met vooraf verleende toestemming en met gebruikmaking van een digitale memorecorder opgenomen. Gemiddeld duurden de interviews ongeveer anderhalf uur. Ten behoeve van de analyse transcribeerde ik vervolgens – behoudens enkele onbelangrijke uitweidingen – de opgenomen interviews. De transcripten werden met behulp van het speciaal voor kwalitatief onderzoek ontwikkelde computerprogramma AtlasTi geordend en geanalyseerd. Alhoewel AtlasTi de onderzoeker ondersteunt in zijn werkzaamheden door bijvoorbeeld het doorzoeken van de omvangrijke transcripten te vergemakkelijken, zijn de betrouwbaarheid en validiteit van de uitkomsten uiteindelijk afhankelijk van het zorgvuldig coderen door de onderzoeker. Om het coderen zo nauwkeurig mogelijk uit te kunnen voeren, stelde ik een coderingsschema samen. De basis van dit coderingsschema bestond uit de belangrijkste onderwerpen die tijdens de interviews aan de orde waren gekomen, zoals het profiel van de respondent, de organisatorische context, de samenwerking met andere instanties, de strafdoelen die men met vervolging nastreeft, de mate van discretionaire ruimte, de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht, buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening, de afdoeningsmodaliteiten, en het bepalen van de hoogte van de sanctie of de strafeis.

Bij de opdeling in deze thema's markeerde ik steeds betrekkelijk grote tekstgedeelten. Dat bracht het voordeel met zich mee dat ik de grote hoeveelheid data tot hanteerbare fragmenten kon reduceren en tegelijkertijd de contextualiteit van het materiaal kon waarborgen (Van Wingerde, 2012; Bij-

leveld, 2007: 253). Vervolgens draaide ik per code alle passages uit. Hierop paste ik een tweede analyseslag toe. Deze tweede analyseslag was vooral gericht op het diepgaand beschrijven van bepaalde verschijnselen en het reconstrueren van de factoren die van invloed zijn op de strafvorderlijke keuzes die handhavers maken binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit. Op basis van deze analyses kon ik uiteindelijk de resultaten uit de kwantitatieve analyses toelichten en de besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke vervolging van organisatiecriminaliteit gedetailleerd beschrijven.

4.5. Uitleiding

In dit hoofdstuk heb ik de opzet en uitvoering van het empirisch onderzoek beschreven en verantwoord. De onderhavige studie staat in het teken van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Het onderzoek waarvan in dit proefschrift verslag wordt gedaan, wordt gekenmerkt door methoden-triangulatie en is behalve op een uitgebreide literatuurstudie en een documentenanalyse, gebaseerd op een omvangrijk kwantitatief strafbladenonderzoek en ruim vijftig interviews met personen die nauw betrokken zijn bij de handhavingspraktijk en de keuzes die daarbinnen ten aanzien van de aanpak van organisatiecriminaliteit worden gemaakt. De volgende vijf hoofdstukken vormen tezamen het empirische deel van deze studie. Daarin wordt op grond van de theoretische en beleidsmatige vertrekpunten uit de hoofdstukken twee en drie en de in dit hoofdstuk besproken werkwijze gereconstrueerd hoe en wanneer organisatiecriminaliteit in Nederland strafrechtelijk wordt aangepakt en welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen.

5. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN RECHTSPERSONEN

5.1. Inleiding

In deze studie wordt onderzocht welke organisatiedelicten strafrechtelijk worden opgepakt, hoe deze worden afgedaan en welke factoren en omstandigheden daaraan ten grondslag liggen. In hoofdstuk 1 zagen we dat organisatiecriminaliteit in dit onderzoek wordt opgevat als het geheel van strafbare feiten, individueel of groepsgewijs gepleegd door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie in het kader van de uitoefening van organisatorische taken (ontleend aan Van de Bunt, 1992: 6). Deze definitie leent zich echter niet voor het doen van kwantitatief onderzoek. Daarvoor is zij te complex in het licht van de beschikbare data. Er bestaan geen grootschalige databestanden waarbinnen met behulp van de criteria die uit voornoemde definitie zijn af te leiden (strafbare feiten, individueel of groepsgewijs gepleegd, door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie, in het kader van de uitoefening van organisatorische taken) selecties kunnen worden gemaakt.¹⁶⁵ De kwantitatieve data zijn daarvoor niet 'rijk' genoeg. Kortom, om op grote schaal onderzoek te doen naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit moet er naar meer handzame invullingen van dit begrip worden gezocht. Iedere 'invulling' kent echter zijn eigen beperkingen. Om zoveel mogelijk aspecten van de overkoepelende 'uitgangsdefinitie' te vangen, wordt het begrip 'organisatiecriminaliteit' in de hoofdstukken 5 tot en met 8 daarom telkens op een andere wijze geoperationaliseerd.

5.2. Strafbare feiten begaan door rechtspersonen

Maar waar te beginnen? Op het eerste gezicht kent het begrip organisatiecriminaliteit twee hoofdcomponenten. Het gaat om organisaties en om criminaliteit. De 'criminaliteitscomponent' wordt in veel criminologisch onderzoek ruimer opgevat dan alleen strafbaar gesteld en bestraft gedrag (zie bijv. Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980; Shapiro, 1984). De onderhavige studie richt zich echter uitdrukkelijk op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit en beperkt zich dus wel tot strafbare feiten. In afwijking van Van de Bunts definitie bestudeer ik echter niet alleen misdrijven. Mijn onderzoek heeft betrekking op zowel misdrijven als overtredingen.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Zelfs door bestandskoppeling is dit slechts ten dele mogelijk.

¹⁶⁶ Een van de redenen hiervoor is dat van veel delicten die strafrechtelijk zijn geregistreerd op basis van het strafblad niet valt vast te stellen of het een overtreding dan wel een misdrijf betreft. Bij gedragingen die middels de Wet op de Economische Delicten (WED) strafbaar

De tweede hoofdcomponent betreft de organisatorische context. Letterlijk geïnterpreteerd is organisatiecriminaliteit criminaliteit begaan door en in het belang van organisaties. Organisaties vormen als zodanig echter geen bestaande entiteit in het Nederlandse recht. Wel wordt een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Een rechtspersoon is een civielrechtelijk construct. Het Burgerlijk Wetboek (boek 2) bevat enkele algemene bepalingen ten aanzien van rechtspersonen. Een definitie ontbreekt echter. Wel blijkt uit het Burgerlijk Wetboek dat veel entiteiten rechtspersoonlijkheid bezitten. Het gaat dan om privaatrechtelijke rechtspersonen als de besloten vennootschap, de naamloze vennootschap, de stichting en de vereniging, maar ook om publiekrechtelijke rechtspersonen als de Staat, de provincies en de gemeenten.¹⁶⁷ Op grond van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht kunnen deze rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.¹⁶⁸ Het derde lid van dit artikel stelt de vennoot-

zijn gesteld, is de eventuele opzet bepalend voor het antwoord op de vraag of een dergelijke gedraging moet worden aangemerkt als een overtreding (geen opzet) of juist als een misdrijf (wel opzet). De strafbladen bevatten hieromtrent geen informatie en bieden op dit punt dus geen uitsluit. Dezelfde beperking heeft tot gevolg dat ook in de analyses geen onderscheid kan worden gemaakt tussen overtredingen en misdrijven. Daarom wordt in dit onderzoek gesproken over strafbare feiten en delicten.

¹⁶⁷ De volgende entiteiten bezitten op grond van het Burgerlijk Wetboek rechtspersoonlijkheid: de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en alle lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is verleend (art. 2:1 lid 1 BW), andere lichamen, waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, voor zover dit bij of krachtens de wet is bepaald (art. 2:1 lid 2 BW), kerkgenootschappen en hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd (art. 2:2 lid 1 BW), verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen (art. 2:3 BW). Daarnaast noemen verschillende bijzondere wetten nog andere rechtspersonen, zoals die met betrekking tot het Europees Economisch Samenwerkingsverband (EESV) (Gritter, 2003), de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen en de Wet Conflictenrecht Corporaties (Gritter, 2007). Ook kent het Nederlandse recht de niet aan Nederland gebonden buitenlandse rechtspersonen, die op grond van het in ons land geldende incorporatiestelsel wél als rechtspersoon worden erkend. Zie ook: Kesteloo, 2013: 18-21).

¹⁶⁸ Van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon is sprake wanneer een verboden gedraging in redelijkheid aan deze rechtspersoon kan worden toegerekend. Een belangrijk oriëntatiepunt daarbij is de vraag of de bewuste gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Het antwoord op deze vraag moet worden afgeleid uit de concrete omstandigheden van het geval. Een gedraging plaatsvinden of worden verricht in de sfeer van de rechtspersoon indien sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden: het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking, hetzij uit andere hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon; de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon; de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf; en/of de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard. Hieronder is mede begrepen het niet

schap onder firma, de commanditaire vennootschap, de maatschap, de rederij en het doelvermogen voor wat betreft het strafrecht gelijk aan voornoemde rechtspersonen.¹⁶⁹

Wat maakt bovenstaande opsomming nu duidelijk? In ieder geval dat niet alle organisaties een rechtspersoon, maar wel alle rechtspersonen een organisatie zijn. Daarom staat het begrip ‘rechtspersoon’ in de onderhavige studie zo centraal. Door me te richten op rechtspersonen ga ik na hoe organisaties (want rechtspersonen) strafrechtelijk worden aangepakt. Kortom, ik bestudeer de strafrechtelijke aanpak van organisaties, voor zover het rechtspersonen zijn. Het is echter belangrijk om te beseffen dat organisaties ook uit meerdere rechtspersonen kunnen bestaan. De organisatie *Royal Dutch Shell* omvat alleen al in Nederland bijvoorbeeld *Royal Dutch Shell plc*, *Shell Nederland B.V.*, *Shell Technology Centre Amsterdam*, *Shell Pernis*, en *Stichting Shell Pensioenfonds*.¹⁷⁰ In de empirische hoofdstukken van deze studie zal uitdrukkelijk de term ‘rechtspersoon’ en niet ‘organisatie’ worden gebezigd.¹⁷¹ Daarbij hanteer ik de ruime uitleg van art. 51 Sr; het gaat dus om alle rechtspersonen en daarmee gelijkgestelde entiteiten.

Zoals gezegd, zijn de twee hoofdcomponenten van organisatiecriminaliteit organisaties en criminaliteit. Het bovenstaande in ogenschouw nemend, is een logisch startpunt van mijn onderzoek daarom gelegen in het bestuderen van de strafrechtelijke aanpak van strafbare feiten begaan door rechtspersonen. Dit zal dan ook de focus zijn van het onderhavige hoofdstuk.

5.3. Rechtspersonen binnen de Nederlandse strafrechtspleging

Deze studie vult een (wetenschappelijke) leemte. Er zijn in Nederland weinig kwantitatieve data raadpleegbaar met betrekking tot de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten die zijn begaan door rechtspersonen. Illustratief

betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op voorkoming van die gedraging. Zie HR 21 oktober 2003, *NJ* 2006, 328, m.nt. P.A.M. Mevis, *MenR* 2004, 24, m.nt. Hendriks, *JM* 2004, 72, m.nt. Koopmans (Drijfmest/Zijpe). Zie voorts: Kesteloo, 2013; Gritter, 2009; 2003; Mulder & Doorenbos, 2008.

¹⁶⁹ De eenmanszaak is eigenlijk de enige ondernemingsvorm die buiten de regeling van art. 51 Sr blijft (Kesteloo, 2013).

¹⁷⁰ Zie: <http://www.shell.nl/nld/aboutshell/shell-in-nederland/locations.html> (geraadpleegd op 24 oktober 2014).

¹⁷¹ De in criminologisch onderzoek veelvoorkomende term ‘onderneming’ valt eveneens af, omdat ondernemingen ook door een enkele natuurlijke persoon (eenmanszaak) of door een samenwerkingsverband tussen natuurlijke personen zonder rechtspersoonlijkheid kunnen worden gedreven. Bovendien exploiteren niet alle rechtspersonen een onderneming, denk bijvoorbeeld aan publiekrechtelijke rechtspersonen en sommige stichtingen en verenigingen (Kroeze e.a., 2005).

in dit verband is *Criminaliteit en Rechtshandhaving*. De 2013-editie van dit periodieke statistische naslagwerk van ruim 500 pagina's¹⁷² omvat 282¹⁷³ tabellen en figuren. Slechts drie daarvan besteden specifieke aandacht aan rechtspersonen.¹⁷⁴ Omdat in het kader van dit onderzoek steekproeven worden getrokken en geen totaaloverzichten worden verschaft, zoom ik kort in op de beschikbare CBS-data. Deze data schetsen immers de context waarbinnen alle verderop te bespreken steekproeven worden geanalyseerd.

Zoals gezegd, bestaan strafbare feiten uit zowel overtredingen als misdrijven. Deze kunnen buitengerechtelijk (door politie/bijzondere opsporingsambtenaren/het Openbaar Ministerie) of gerechtelijk (door de strafrechter) worden afgedaan. In vergelijking met misdrijven worden overtredingen over het algemeen als minder zwaar of ernstig beschouwd (Van Tulder & Aten, 2014). In *Criminaliteit en Rechtshandhaving* worden overtredingen en misdrijven afzonderlijk besproken. Tabellen 5.1 tot en met 5.3 zijn afgeleid uit de gegevens zoals daarvan in *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013* verslag wordt gedaan.

Tabel 5.1 Door het Openbaar Ministerie afgedane overtredingen naar soort verdachte¹⁷⁵

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁷⁶
Natuurlijke personen ¹⁷⁷	272.551	247.754	249.895	210.827	148.526	85.693	66.868

¹⁷² *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013* behelst bijvoorbeeld 514 pagina's. De 2012-editie besloeg nog 708 pagina's.

¹⁷³ In de voorgaande editie betrof het nog 351 tabellen en figuren; in drie daarvan wordt specifieke aandacht besteed aan rechtspersonen. Het gaat hier om de tabellen 5.2 ('Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven misdrijfzaken naar geslacht en minder- en meerderjarigheid'), 6.1 ('Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar geslacht en minder- en meerderjarigheid') en 8.4 ('Afdoeningen van overtredingen door het OM'). Zie Kalidien & De Heer-De Lange, 2013.

¹⁷⁴ Het gaat hierbij om de tabellen 5.1 ('Bij het Openbaar Ministerie ingeschreven en afgedane misdrijfzaken naar geslacht en minder- en meerderjarigheid'), 6.1 ('Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar geslacht, minder- en meerderjarigheid, soort rechter en eindbeslissing') en 9.3 ('Door het OM ingeschreven en afgedane overtredingen'). Zie De Heer-De Lange & Kalidien, 2014.

¹⁷⁵ Inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen. Het aantal OM-afdoeningen wordt door het CBS onderscheiden in twee totalen: inclusief opgelegde strafbeschikkingen en inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen. De OM-afdoeningen inclusief opgelegde strafbeschikkingen zijn echter niet onderverdeeld naar type verdachte, vandaar dat hier is gekozen voor OM-afdoeningen inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen.

¹⁷⁶ De cijfers over 2013 betreffen voorlopige cijfers.

¹⁷⁷ De aantallen natuurlijke personen zijn vastgesteld door de aantallen minderjarige en meerderjarige verdachten bij elkaar op te tellen. Van sommige strafzaken is echter onbekend

Rechtspersonen	3.348	3.154	3.734	2.357	2.013	1.347	1.059
<i>Totaal</i>	275.899	250.908	253.629	213.184	150.539	87.040	67.927

Bron: CBS, Den Haag/Heerlen

Tabel 5.1 heeft betrekking op door het Openbaar Ministerie afgedane *overtredingen*. In absolute zin is het aantal vanwege een overtreding door het OM aangepakte rechtspersonen afgenomen, maar hun aandeel is juist licht toegenomen: tussen 2007 en 2012 steeg dit aandeel van 1,2% naar 1,6%. Deze percentages zijn echter consequent laag. Dit betekent dat slechts in een heel beperkt aantal overtredingen dat door het OM wordt afgedaan, de verdachte een rechtspersoon is. In 2012 ging het bijvoorbeeld om ruim 1.300 rechtspersonen tegenover meer dan 85.000 natuurlijke personen.

Tabel 5.2 Door het Openbaar Ministerie afgedane misdrijfzaken naar soort verdachte¹⁷⁸

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁷⁹
Natuurlijke personen ¹⁸⁰	115.516	115.843	111.556	83.093	87.526	91.898	80.622
Rechtspersonen	6.597	6.201	5.516	3.686	3.400	3.063	2.756
<i>Totaal</i>	122.274	122.301	117.315	86.956	91.115	95.121	83.643

Bron: CBS, Den Haag/Heerlen

Tabel 5.2 laat voor wat betreft het aandeel van de rechtspersonen in *misdrijfzaken* die door het Openbaar Ministerie worden afgedaan een tegenovergestelde ontwikkeling zien. Uit deze tabel blijkt dat in 2012 in ruim 3.000 door het OM afgedane misdrijfzaken de verdachte een rechtspersoon betrof. Niet alleen is het aantal aangepakte rechtspersonen sinds 2007 afgenomen; ook

of het een minder- of meerderjarige verdachte betreft. Daardoor tellen de subtotalen niet altijd op tot het totale aantal. P.s. De CBS-gegevens m.b.t. de OM-afdoening van overtreding zijn niet naar geslacht onderverdeeld.

¹⁷⁸ Inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen. Het aantal OM-afdoeningen wordt door het CBS onderscheiden in twee totalen: inclusief opgelegde strafbeschikkingen en inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen. De OM-afdoeningen inclusief opgelegde strafbeschikkingen zijn echter niet onderverdeeld naar type verdachte, vandaar dat hier is gekozen voor OM-afdoeningen inclusief geëxecuteerde strafbeschikkingen.

¹⁷⁹ De cijfers over 2013 betreffen voorlopige cijfers.

¹⁸⁰ De aantallen natuurlijke personen zijn vastgesteld door de aantallen mannelijke en vrouwelijke verdachten bij elkaar op te tellen. Van sommige strafzaken is het geslacht van de verdachte echter onbekend. Daardoor tellen de subtotalen niet altijd op tot het totale aantal.

hun aandeel daalde. In 2007 bestond 5,4% van de verdachten in door het OM afgedane misdrijfzaken uit rechtspersonen, terwijl de rechtspersonen in 2012 nog maar verantwoordelijk waren voor 3,2% van de verdachten in dergelijke zaken.

Een nog kleinere rol spelen rechtspersonen waar het gaat om de *gerechtelijke* afdoening van *misdrijfzaken*¹⁸¹, zowel in absolute als in relatieve zin. In 2012 werden de misdrijfzaken van 836 rechtspersonen door de strafrechter afgedaan (Tabel 5.3). Het aantal natuurlijke personen bedroeg in datzelfde jaar bijna 95.000. Ook wat betreft de door de rechter afgedane misdrijfzaken daalde het aandeel rechtspersonen: van 1,3% in 2007 naar 0,9% in 2012.

Tabel 5.3 Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar soort dader

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹⁸²
Natuurlijke personen ¹⁸³	125.637	125.597	125.321	107.867	103.030	94.790	92.348
Rechtspersonen	1.642	1.424	1.385	1.302	1.234	836	375
<i>Totaal</i>	127.579	127.389	126.990	109.527	194.542	95.910	92.891

Bron: CBS, Den Haag/Heerlen

Wat kunnen we nu op basis van het voorgaande concluderen? Bovenal dat rechtspersonen binnen de strafrechtsketen in kwantitatieve zin slechts een marginale rol vervullen. Ten opzichte van het aantal natuurlijke personen, gaat het bij weinig strafrechtelijk aangepakte verdachten en daders om een rechtspersoon. Daarnaast neemt het aandeel van de rechtspersonen binnen de strafrechtelijke afdoeningspraktijk ook nog eens verder af. Althans, voor wat betreft misdrijfzaken. Samengevat bestond in 2012 twee procent¹⁸⁴ van alle verdachten en daders in afgedane misdrijfzaken uit rechtspersonen. Kortom, het Nederlandse strafrecht focust zich met name op de aanpak van

¹⁸¹ Cijfers omtrent de gerechtelijke afdoening van overtredingen ontbreken in de CBS-databank.

¹⁸² De cijfers over 2013 betreffen voorlopige cijfers.

¹⁸³ De aantallen natuurlijke personen zijn vastgesteld door de aantallen mannelijke en vrouwelijke daders bij elkaar op te tellen. Van sommige strafzaken is het geslacht van de dader echter onbekend. Daardoor tellen de subtotalen niet altijd op tot het totale aantal.

¹⁸⁴ $(95.910 \text{ (totaal aantal misdrijfzaken afgedaan door rechter)} + 95.121 \text{ (totaal aantal misdrijfzaken afgedaan door OM)}) / (836 \text{ (rechtspersonen, afgedaan door rechter)} + 3.063 \text{ (rechtspersonen, afgedaan door OM)}) \times 100 = 2\%$

natuurlijke personen. Daarmee richt de onderhavige studie zich groten-deels¹⁸⁵ op de kwantitatieve uitzondering.

De structuur van de empirische hoofdstukken wordt ontleend aan de eerste twee centrale onderzoeksvragen. Met betrekking tot het onderhavige hoofdstuk betekent dit dat aan de hand van een eerste eigen steekproef wordt ingezoomd op de vraag welke strafbare feiten en rechtspersonen strafrechtelijk worden opgepakt (§5.4) en hoe deze delicten vervolgens worden afgedaan (§5.5). De meest opvallende kwantitatieve resultaten zullen aan het eind van beide paragrafen aan de hand van de afgenomen interviews met onder meer beleidsmedewerkers, parketsecretarissen en officieren van justitie worden toegelicht en, waar nodig, geïllustreerd.

5.4. De rechtspersonen en hun delicten

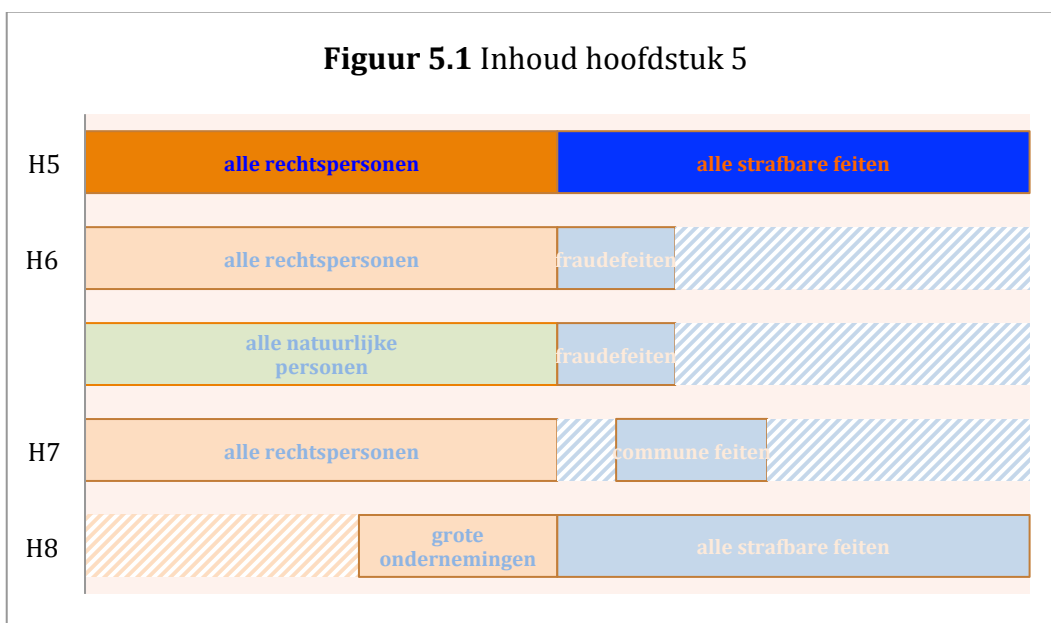
5.4.1. De steekproef

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 is telkens een ‘steekproef’ getrokken uit het Justitieel DocumentatieSysteem (JDS). Dit wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID) te Almelo. Het JDS bevat actuele en historische strafrechtelijke informatie over alle natuurlijke personen en rechtspersonen die op enigerlei wijze met justitie in aanraking zijn gekomen.¹⁸⁶ In het kader van het vijfde hoofdstuk heb ik, zoals gezegd, een brede operationalisatie van het begrip ‘organisatiecriminaliteit’ gehanteerd en is gekeken naar de afdoening van alle strafbare feiten – zowel misdrijven als overtredingen – die door rechtspersonen worden begaan. Figuur 5.1 vormt daarvan een visuele bevestiging.

¹⁸⁵ Alleen in hoofdstuk 6 wordt ook op een kwantitatieve wijze ingegaan op de strafrechtelijke aanpak van natuurlijke personen.

¹⁸⁶ <http://www.justid.nl/index/index/doel/>

Figuur 5.1 Inhoud hoofdstuk 5



Ter praktische uitvoering van de eerste steekproef werd in gezamenlijk overleg besloten dat de JustID een digitaal *Excel*-bestand zou toesturen bestaande uit een versleutelde lijst van alle rechtspersonen die op dat moment (juni 2010) in het JDS geregistreerd stonden. De lijst besloeg ruim 144.000 rechtspersonen. Omdat het een verkennende steekproef betrof, er behalve rechtspersoonlijkheid geen verdere selectiecriteria waren, en omdat stratificatie evenmin nodig werd geacht, stelde ik de steekproefomvang vast op 1.000 rechtspersonen. Gezien de relatieve eenvoud van de steekproef is een aantal van 1.000 rechtspersonen ruimschoots voldoende om een representatieve afspiegeling te vormen van de strafrechtelijke afdoening van alle op naam van een rechtspersoon geregistreerde strafbare feiten.

5.4.2. De strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen

De keuze voor het Justitieel Documentatiesysteem als voornaamste gegevensbron voor de kwantitatieve analyses was voornamelijk ingegeven door de wens om de justitiële gegevens te kunnen koppelen aan bedrijfsmatige achtergrondinformatie.¹⁸⁷ Op die manier kan ik de strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen meer tot leven brengen. Hiertoe is informatie opgevraagd met behulp van de financiële databank Orbis. Tabel 5.4 geeft de eerste

¹⁸⁷ Het JDS bestaat namelijk, in tegenstelling tot de Onderzoeks- en Beleidsdatabase Justitiële Documentatie (OBJD), uit ongeanonimiseerde of ongepseudonimiseerde gegevens en dergelijke gegevens zijn onontbeerlijk wanneer de justitiële gegevens moeten worden gekoppeld aan informatie uit andere databronnen.

beschrijvende statistieken van de 1.001¹⁸⁸ geselecteerde rechtspersonen weer.

Tabel 5.4 Beschrijvende statistieken van strafrechtelijk aangepakte rechtspersonen

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Aantal werkzame personen	529	1	856	12,26	24,11
Vermogen ^{o189}	498	14	142.113	2.789,42	3.492,77
Is het bedrijf nog actief? ^{o190}					
Totaal	812				
Actief	55,6%				
Inactief	44,4%				

Bron: Orbis

Noten:

^oIn duizenden euro's

Uit Tabel 5.4 blijkt allereerst dat niet van alle rechtspersonen financiële gegevens zijn opgenomen in Orbis. Het aantal werkzame personen kon voor 529 rechtspersonen worden vastgesteld, terwijl ik van 498 rechtspersonen het totale vermogen kon achterhalen. Het minimale aantal werkzame personen bedraagt 1, terwijl de grootste rechtspersoon uit 856 werkzame personen blijkt te bestaan. Per rechtspersoon blijken er ongeveer 12 personen werkzaam te zijn. Dit toont aan dat we veelal niet te maken hebben met bijvoorbeeld grote multinationals, maar met betrekkelijk kleine rechtspersonen. Dit volgt ook uit het vermogen van de rechtspersonen. Gemiddeld bedraagt dit vermogen namelijk nog geen €2,8 miljoen. Ruim 55 procent van alle rechtspersonen waarvoor dit met behulp van Orbis kon worden nagegaan was ten tijde van de bevraging nog actief. Dit betekent dat in januari 2011 bijna 45 procent van de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen inmiddels failliet was gegaan of anderszins niet langer bestond.

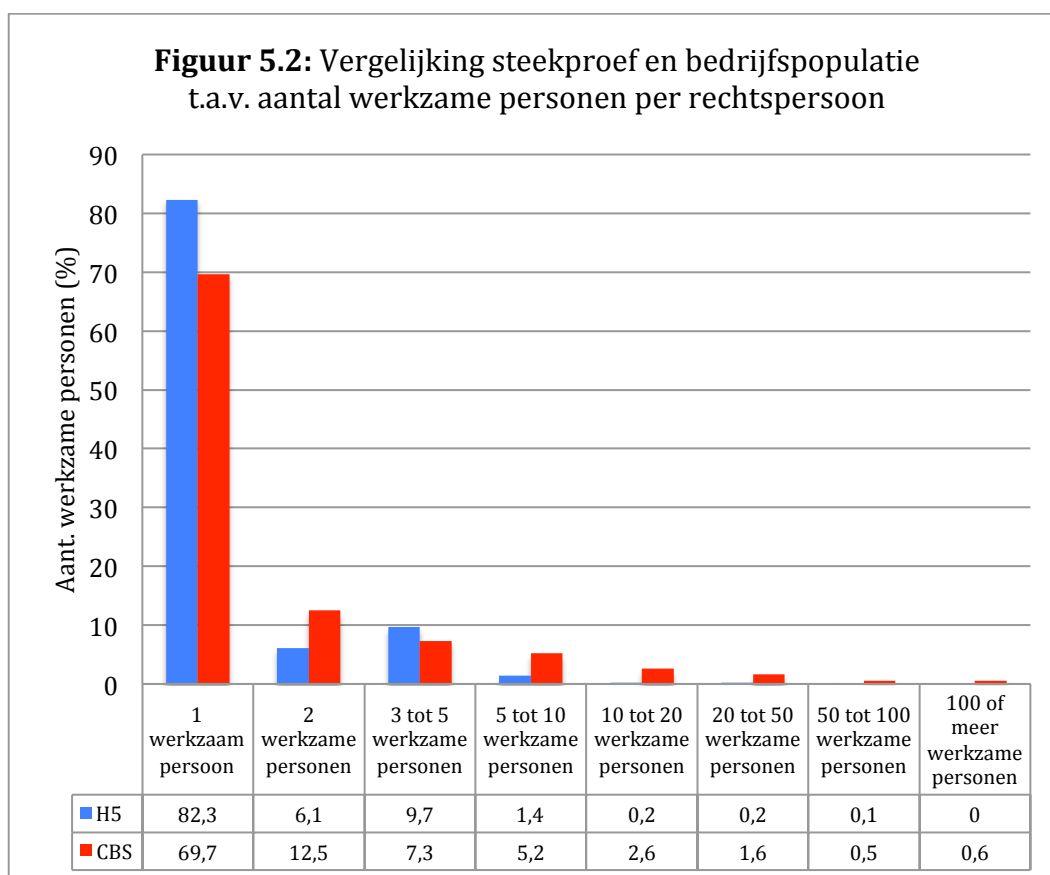
¹⁸⁸ Om een onduidelijke reden ontving ik uiteindelijk niet 1.000, maar 1.001 unieke strafbladen.

¹⁸⁹ Omzet- en winstcijfers heb ik in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

¹⁹⁰ Per januari 2011.

Omvang

Maar hoe verhouden de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen zich qua omvang tot de totale populatie? Om het voorgaande in een betekenisvol perspectief te plaatsen, is voor het aantal werkzame personen nagegaan hoe deze aantallen zijn verdeeld over alle Nederlandse bedrijven.¹⁹¹ Figuur 5.2 vergelijkt de aantallen werkzame personen binnen de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen met de aantallen werkzame personen binnen alle Nederlandse bedrijven. Hierbij is de categorisering van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gehanteerd.



Bron: Orbis/CBS

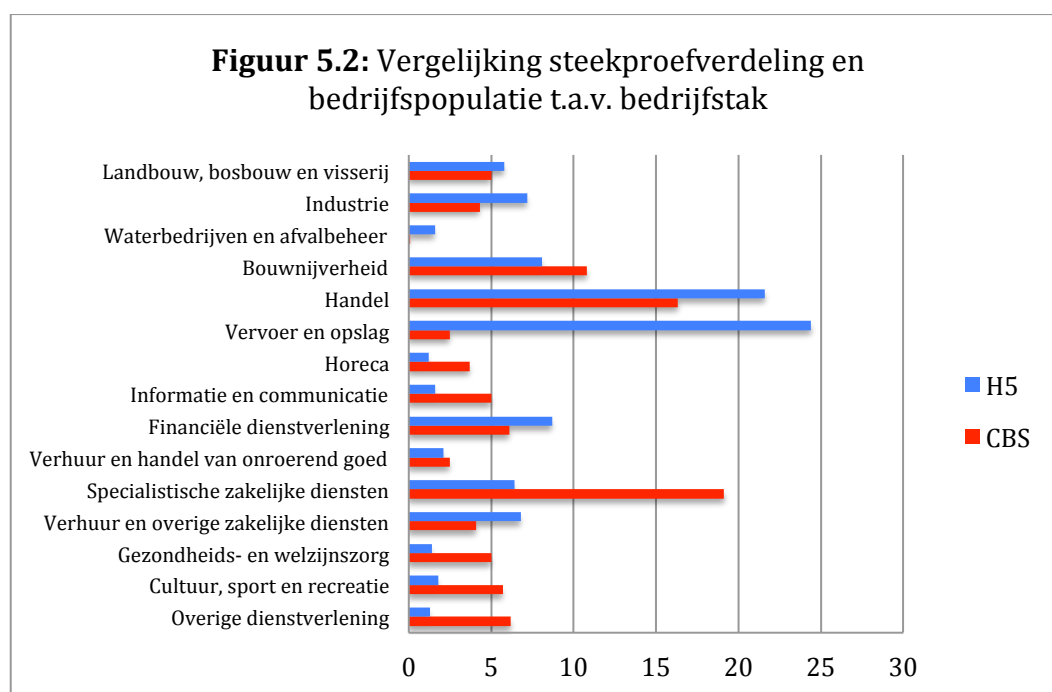
Uit Figuur 5.2 is af te leiden dat de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen ten opzichte van de totale populatie relatief gering in omvang zijn. Zo kent de steekproef een hoger percentage rechtspersonen waarbij slechts één iemand werkzaam is, terwijl de percentages rechtspersonen waarbinnen 10

¹⁹¹ Ondanks dat de CBS-gegevens worden aangeduid als gegevens met betrekking tot Nederlandse bedrijven, blijken bijvoorbeeld ook publiekrechtelijke rechtspersonen (overheidsorganisaties) erin te zijn opgenomen.

of meer personen werkzaam zijn juist beduidend lager zijn. Kortom, wanneer we de omvang van de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen (althans, wat betreft het aantal werkzame personen) vergelijken met de landelijke gemiddelden, dan zijn eerstgenoemden kleiner.

Hoofdactiviteiten

Vervolgens heb ik de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen ingedeeld naar hun hoofdactiviteit. Hierbij is uitgegaan van de Standaard Bedrijfsindeling zoals die ook door het CBS wordt gebruikt. De SBI 2008 kent meerdere niveaus. In het kader van het onderhavige onderzoek is per rechtspersoon de specifieke SBI-code genoteerd, maar is ook aangegeven tot welke hoofdgroep de bewuste rechtspersoon behoort. Figuur 5.3 biedt een overzicht van de verdeling van de onderzochte rechtspersonen over de verschillende SBI-hoofdgroepen.¹⁹²



Bron: Orbis/CBS

Uit Figuur 5.3 blijkt dat de grootste groep strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen (24,4%) op basis van hun hoofdactiviteit tot de hoofdgroep

¹⁹² Omdat niet van alle strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen financiële achtergrondinformatie kon worden gevonden, heeft Figuur 5.2 betrekking op 812 van de in totaal 1.001 rechtspersonen.

‘Vervoer en opslag’ moet worden gerekend. De specifieke hoofdactiviteiten waarmee deze rechtspersonen zich bezighouden, zijn divers. Veel rechtspersonen binnen deze categorie zijn gespecialiseerd in goederenvervoer over de weg, maar het gaat bijvoorbeeld ook om personenvervoer over de weg, goederenvervoer per spoor en vervoer per taxi. Een andere hoofdgroep die veelvuldig (21,6%) werd aangetroffen, betreft de categorie ‘Handel’. Zo zijn verschillende rechtspersonen te kenmerken als ‘groothandel in vee’ en betreft het in twintig gevallen een ‘groothandel in akkerbouwproducten en veevoeder’. Dertien andere rechtspersonen zijn dan juist weer gespecialiseerd in de ‘handel in en reparatie van personenauto’s en lichte bedrijfsauto’s’, terwijl het zes maal een ‘groothandel in ferrometalen en halffabrikaten’ betreft. Andere hoofdactiviteiten die relatief vaak werden geconstateerd, zijn ‘Financiële dienstverlening’ (8,7%), ‘Bouwnijverheid’ (8,1%), en ‘Industrie’ (7,2%).

Maar hoe verhouden deze percentages zich nu tot de bedrijfstakverdeling zoals die in het gehele Nederlandse bedrijfsleven kan worden aangetroffen? Om de verdeling van de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen te vergelijken met de verdeling van alle Nederlandse bedrijven, zet Figuur 5.3 de onderzoekspercentages af tegen de procentuele bedrijfstakverdeling zoals het CBS die publiceert.¹⁹³ Uit Figuur 5.3 komen enkele opvallende verschillen naar voren. Zo valt allereerst op dat de hoofdgroepen ‘Handel’ en ‘Industrie’ en met name de hoofdgroep ‘Vervoer en opslag’ sterk oververtegenwoordigd onder de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen. Aan de andere kant blijken in de CBS-populatie beduidend meer bedrijven onder de noemers ‘Bouwnijverheid’, ‘Informatie en communicatie’, ‘Specialistische zakelijke diensten’, ‘Cultuur, sport en recreatie’ en ‘Overige dienstverlening’ te kunnen worden geschaard. Bij strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen gaat het al met al relatief vaak om handelsbedrijven en transportondernemingen. In hoeverre zegt dit iets over de strafbare feiten die door strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen worden begaan?

5.4.3. De delicten

Nu we hebben stilgestaan bij de achtergrond van de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen, is het tijd om na te gaan hoeveel en welke delicten strafrechtelijk worden afgedaan.

Aantal strafbare feiten per rechtspersoon

¹⁹³ De hier afgebeelde CBS-percentages hebben betrekking op de onderverdeling van alle Nederlandse bedrijven naar bedrijfstak per 31 mei 2012.

Omdat de steekproef is getrokken uit een populatie van strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen, stond op voorhand vast dat iedere rechtspersoon minimaal één strafbaar feit achter zijn naam heeft staan. Dit blijkt ook uit Tabel 5.5. Het meest beknopte strafblad bevat inderdaad één delict. Het maximumaantal strafbare feiten per strafblad bedraagt 74. In totaal gaat het om 2.453 delicten.¹⁹⁴ Gemiddeld komen deze aantallen uit op bijna 2,5 strafbare feiten per strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersoon.

Tabel 5.5 Aantal strafbare feiten

Variabele	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Aantal feiten op strafblad	1.001	1	74	2,45	4,42

Bron: JDS

Uit Tabel 5.6 blijkt dat meer dan 60 procent van de strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen slechts één delict op het strafblad heeft staan (61,7%; N=618). De overige strafbladen (N=383; 38,3%) omvatten dus meer dan één feit. Daarmee is er in bijna 40 procent van de gevallen sprake van algemene recidive.¹⁹⁵ Naast de rechtspersoon wiens strafblad 74 strafbare feiten omvat, is er slechts één andere rechtspersoon die bij dit aantal in de buurt komt, namelijk met 62 feiten. De top drie wordt afgesloten met een rechtspersoon van wie het strafblad 35 feiten bevat. Hieruit valt op te maken dat de nummers één en twee duidelijke uitschieters zijn. Samen is de top drie verantwoordelijk voor bijna 7 procent (N=171) van alle strafbare feiten. De top-1% qua aantal delicten op het strafblad is goed voor bijna 15 procent (14,2). Over het algemeen zijn de strafbladen van de strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen dus relatief beknopt. Daarnaast is het recidivepercentage ook aanmerkelijk lager dan de recidivepercentages waar bijvoor-

¹⁹⁴ De bestudeerde strafbare feiten bestrijken de periode van 1990 tot en met 2009. Het JDS, waarvan in de onderhavige studie gebruik is gemaakt, heeft in tegenstelling tot de gepseudonimiseerde OBJD te maken met verjaringstermijnen. Omdat deze verjaringstermijnen tot vertekeningen kunnen leiden, is ervoor gekozen om geen temporele ontwikkelingen te beschrijven.

¹⁹⁵ Strikt genomen kan niet met zekerheid worden gesteld dat het hier ook daadwerkelijk om recidivisten gaat. In het geval van sommige delicten volgde bijvoorbeeld een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning. In deze gevallen is dus niet wettig en overtuigend vast komen te staan dat de bewuste rechtspersoon ook daadwerkelijk heeft gerecidiveerd. In het onderhavige onderzoek wordt recidivisme echter opgevat als het beschikken over een strafblad met meer dan één strafbaar feit.

beeld Sutherland (97%) en Clinard en Yeager (ongeveer 70%) in hun studies op stuitten.¹⁹⁶

Tabel 5.6 Aantal strafbare feiten per strafrechtelijk geregistreerde rechtspersoon

Aantal strafbare feiten	N	%
1	618	61,7
2 - 5	309	30,9
6 - 10	45	4,5
11 - 20	17	1,7
> 20	12	1,2
Totaal	1001	100%

Bron: JDS

Typen strafbare feiten

Hierboven concludeerde ik dat de strafbladen van de 1.001 strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen in totaal 2.453 strafbare feiten behelzen en dat de strafbladen gemiddeld melding maken van bijna 2,5 feit. De delicten die de 1.001 strafbladen omvatten, beslaan een breed scala aan wetten en wetsartikelen. Tabel 5.7 toont de tien meest strafrechtelijk geregistreerde wettelijke regelingen.

Tabel 5.7 Top 10 wettelijke regelingen waarvoor rechtspersonen strafrechtelijk zijn geregistreerd

Wettelijke regeling	N	%
1. Reglement verkeersregels en verkeerstekens	464	18,9
2. Wet goederenvervoer over de weg	441	18,0
3. Wet milieubeheer	203	8,3
4. Warenwet	94	3,8
5. Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen	94	3,8
6. Arbeidstijdenbesluit vervoer	81	3,3
7. Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen	64	2,6
8. Wet vervoer gevaarlijke stoffen	54	2,2
9. Wet arbeid vreemdelingen	53	2,2
10. Bestrijdingsmiddelenwet	49	2,0
Totaal	1597	65,1

¹⁹⁶ Het is echter wel belangrijk om te beseffen dat zowel Sutherland (1949; 1983) als Clinard en Yeager (1980) zich niet beperkten tot de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarnaast beperkten Clinard en Yeager zich tot handhavingsacties uit slechts twee jaren (1975 en 1976).

Bron: JDS

De 2.453 feiten hebben betrekking op ruim 170 verschillende wettelijke regelingen. Van elk geregistreerd strafbaar feit is steeds de eerstgenoemde wettelijke bepaling zoals genoemd in de omschrijving op het strafblad meegenomen in de telling. In totaal komt ruim 65 procent (N=1.597) van alle geregistreerde strafbare feiten (N=2.453) in de top 10 meest voorkomende wettelijke regelingen voor. Daarmee vormt deze top 10 een goede indicatie van het soort delicten waarvoor rechtspersonen strafrechtelijk worden aangepakt.

De wettelijke regeling die in het samengestelde databestand het vaakst is overtreden, betreft het Reglement verkeersregels en verkeerstekens (zie Tabel 5.7). In 464 gevallen (18,9%) hebben de strafbare feiten betrekking op deze regeling. 441 Strafbare feiten (18,0%) betreffen de Wet goederenvervoer over de weg (Wgw). Tot slot hebben 203 strafbare feiten (8,3%) betrekking op de Wet milieubeheer (Wm). Strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht komen slechts 30 (1,2%) keer voor. Het gaat dus vooral om bijzondere strafwetgeving.¹⁹⁷

Als we op dezelfde manier een top tien (Tabel 5.8) samenstellen van de meest strafrechtelijk geregistreerde wetsartikelen, dan blijkt daaruit dat deze lijst ruim 50 procent van alle strafbare feiten behelst. Veruit het meest voorkomende wetsartikel betreft artikel 31 van de Wet goederenvervoer over de weg¹⁹⁸ (N=417; 17,0%). Dit was een kapstokartikel dat in het verleden veelvuldig werd gebruikt voor uiteenlopende verkeersovertredingen, zoals overbelading en het niet in acht nemen van de wettelijk voorgeschreven rusttijden. Nummer twee op de lijst, artikel 62 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990¹⁹⁹ (N=156; 6,4%), heeft betrekking op

¹⁹⁷ Het gemeen strafrecht is vastgelegd in het Wetboek van strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Alle overige strafbepalingen maken deel uit van het bijzonder strafrecht.

¹⁹⁸ Het is verboden beroepsvervoer of eigen vervoer te verrichten met een vrachtauto ten aanzien waarvan in strijd wordt gehandeld met de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bepalingen die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 (WVW). De Wgw is per 1 mei 2009 komen te vervallen. De strafbepaling is nu neergelegd in art. 2.6 Wet wegvervoer goederen en strafbaar gesteld via art 1 sub 4 WED jo art 6 lid 1 sub 4 WED. Het betreft een overtreding (art. 2 lid 4 WED). Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal €19.000).

¹⁹⁹ Weggebruikers zijn verplicht gevolg te geven aan de verkeerstekens die een gebod of verbod inhouden. Strafbarestelling via art. 92 lid 1 RVV 1990 jo 177 lid 1 sub d WVW en 178 lid 2 WVW. Het gaat om een overtreding. Maximale straf: geldboete 2^{de} categorie (maximaal €3.350).

excessieve²⁰⁰ overschrijdingen van de toegestane maximumsnelheid. Hetzelfde geldt voor de nummers drie en vier, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen snelheidsovertredingen binnen (art. 20 ahf/ond a Reglement Verkeersregels en verkeerstekens 1990) en buiten (art. 21 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990) de bebouwde kom. Opmerkelijk is dat de vijf meest voorkomende wetsartikelen stuk voor stuk verkeersdelicten betreffen.

Tabel 5.8 Top 10 wetsartikelen waarvoor rechtspersonen strafrechtelijk zijn geregistreerd

Wetsartikel	N	%
1. Art. 31 Wet goederenvervoer over de weg	417	17,0
2. Art. 62 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990	156	6,4
3. Art. 21 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990	146	6,0
4. Art. 20 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990	135	5,5
5. Art. 30 lid 2 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen	88	3,6
6. Art. 18 ahf/ond d Warenwet	78	3,2
7. Art. 18.18 Wet milieubeheer	73	3,0
8. Art. 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen	54	2,2
9. Art. 2 lid 1 Wet arbeid vreemdelingen	52	2,1
10. Art. 394 lid 3 Burgerlijk Wetboek (Boek 2)	36	1,5
Totaal	1235	50,3

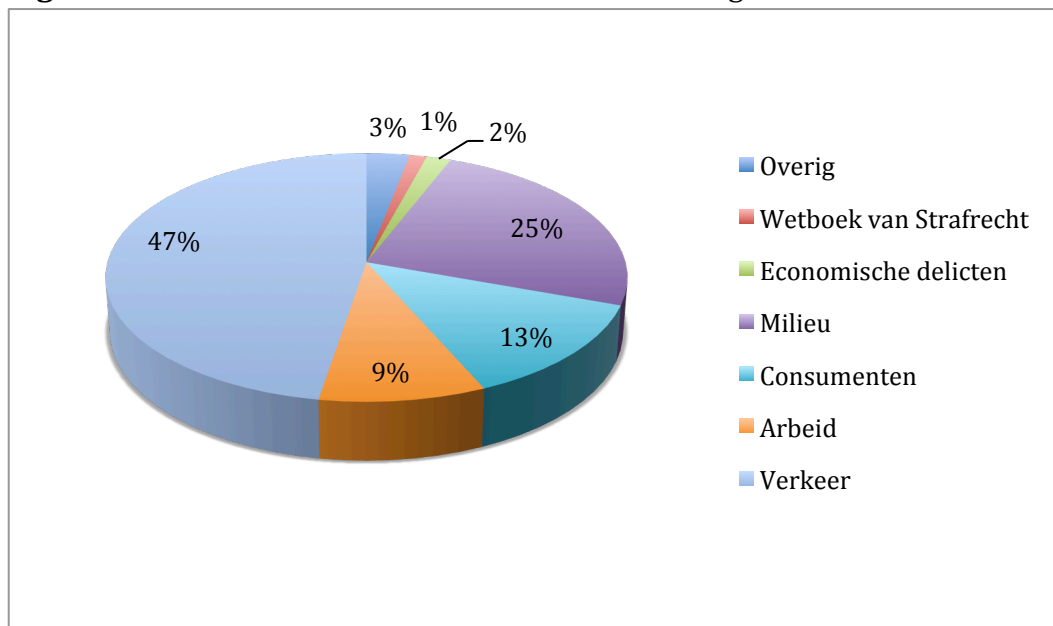
Bron: JDS

Om nog inzichtelijker te maken met welke typen strafbare feiten we in het onderhavige hoofdstuk van doen hebben, zijn de strafbare feiten onderverdeeld in zeven verschillende delictscategorieën, te weten: arbeid, consumenten, economische/financiële delicten, milieu, gemeen strafrecht (SR), verkeer en overig.²⁰¹ Figuur 5.4 geeft de verdeling van 2.449²⁰² strafbare feiten over deze categorieën weer.

²⁰⁰ Overschrijdingen van de toegestane maximumsnel tot 30 km/u te hard worden via de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) bestuurrechtelijk afgedaan. Alleen overschrijdingen van 30 km/u worden strafrechtelijk aangepakt. Op autosnelwegen gaat het om overschrijdingen van 40 km/u of meer, behalve bij wegwerkzaamheden in welk geval de 'normale' grens van 30 km/u geldt.

²⁰¹ Het betreft hier een eigen classificatie. De classificatie die het CBS hanteert (Standaardclassificatie Misdrijven CBS 1993) is te grof om als een indelingssysteem voor delicten te dienen. De CBS-hoofdcategorieën zijn 'vermogensmisdrijven', 'vernielingen, misdrijven openbare orde/gezag', 'gewelds- en seksuele misdrijven', 'misdrij-

Figuur 5.4 Strafbare feiten verdeeld over delictscategorieën



Bron: JDS

We zagen reeds dat de lijstjes van de tien meest voorkomende wettelijke regelingen en wetsartikelen worden aangevoerd door verkeersgerelateerde bepalingen. Ook uit Figuur 5.4 is af te leiden dat een groot deel (47,4%; N=1161) van de strafbare feiten verkeersdelicten betreft, gevolgd door milieudelicten (24,6%; N=602) en delicten in de consumentensfeer (12,9%; N=316).

ven Sr (overig), 'verkeersmisdrijven', 'drugsmisdrijven', '(vuur)wapenmisdrijven' en 'misdrijven overige wetten'. Veel van deze categorieën komen nauwelijks voor wanneer het gaat om delicten van rechtspersonen. Daarom is een andere classificatie nodig. De gekozen delictscategorieën zijn: 'verkeer' (Wet goederenvervoer over de weg, Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990, Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, etc.), 'arbeid' (Arbeidsomstandighedenwet/-besluit, Arbeidstijdenwet, Wet arbeid vreemdelingen, Arbeidstijdenbesluit vervoer, etc.), 'consumenten' (Warenwet, Drank- en horecawet, etc.), 'milieu' (Wet milieubeheer, Flora- en faunawet, Wet bodembescherming, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Bestrijdingsmiddelenwet, etc.), 'economische delicten' (w.o. fiscale delicten) (Algemene wet inzake rijksbelastingen, Douanewet, Wet toezicht effectenverkeer, Wet op het financieel toezicht, etc.) en 'overig' (Algemene plaatselijke verordening, Burgerlijk Wetboek, Opiumwet, Wapenwet, etc.).

²⁰² In vier gevallen werd geen concreet wetsartikel genoemd en kon dus niet worden vastgesteld tot welke delictscategorie zij behoren.

5.4.4. Tussenconclusie

Wat kunnen we op basis van het voorgaande concluderen met betrekking tot de rechtspersonen en de delicten die strafrechtelijk worden opgepakt? Allereerst dat de strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen een betrekkelijk geringe omvang hebben. Daarnaast blijkt bijna de helft van alle strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen een handelsonderneming of transportbedrijf te zijn. Samengevat gaat het, overeenkomstig de conclusies van onderzoekers uit de zogeheten *Yale School* (Shapiro, 1980; 1984; Weisburd e.a., 1994), veelal om *small mom-and-pop businesses*; relatief kleine rechtspersonen met een eenvoudige bedrijfsstructuur die voornamelijk in de marges van de economie actief zijn. Multinationals ontbreken in de onderhavige steekproef.

De oververtegenwoordiging van handelsondernemingen en met name vervoersbedrijven in het onderhavige hoofdstuk roept de vraag op of deze rechtspersonen ook daadwerkelijk meer strafbare feiten begaan of dat zij vanuit de strafrechtsketen wellicht extra aandacht krijgen. De interviews bieden hieromtrent geen duidelijkheid.²⁰³ Duidelijk is in ieder geval wel dat de oververtegenwoordiging van transportbedrijven zich ook vertaalt naar de typen strafbare feiten die strafrechtelijk worden opgepakt. De lijstjes van meest overtreden wettelijke regelingen en wetsartikelen worden aangevoerd door verkeersbepalingen. Bijna de helft van alle delicten is als verkeersdelict te typeren. Maar hoe bijzonder is deze uitkomst?

Als we kijken naar de geregistreeerde criminaliteit in Nederland, dan blijkt uit CBS-gegevens dat in 2012 12 procent (N=139.185) van deze criminaliteit uit verkeersmisdrijven bestond.²⁰⁴ Dit percentage is door de jaren heen stabiel. Het gaat hier echter alleen om misdrijven en dus geen overtredingen. Soortgelijke gegevens met betrekking tot geregistreeerde overtredingen zijn helaas niet beschikbaar. Wel blijkt uit een combinatie van afdoeningscijfers dat in de periode 2007 tot en met 2009 ongeveer 45 procent van alle afgedane strafbare feiten verkeersdelicten betrof²⁰⁵ Alhoewel naar aan-

²⁰³ Dit is een gevolg van het feit dat in het kader van deze studie vooral officieren van justitie en parketsecretarissen binnen het Functioneel Parket zijn geïnterviewd. Deze officieren en parketsecretarissen behandelen echter niet of nauwelijks verkeersdelicten. Verkeersdelicten betreffen zogenoemde standaardzaken die veelal door politieagenten en vervolgens de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) worden afgedaan.

²⁰⁴ Vermogensmisdrijven vormen in dergelijke statistieken stevast de meerderheid (in 2012: 61%, N=691.730). Bron: CBS Statline.

²⁰⁵ Dit cijfer is afgeleid uit tabellen 9.1 ('Afdoeningen van overtredingen door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren') en 9.2 ('Door het OM ingeschreven en afgedane overtredingen') van *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013* (De Heer-De Lange & Kalidien, 2014), gecombineerd met data uit *CBS Statline* ('Misdrijven; afdoening door het Openbaar Ministerie' en 'Misdrijven; berechting in eerste aanleg'). In 2009 gaat het bijvoorbeeld om

leiding van deze constatering de principiële vraag kan worden opgeworpen of het moreel geladen, indringende en relatief kostbare strafrecht überhaupt zou moeten worden aangewend ter afdoening van dergelijke delicten²⁰⁶, kunnen we er bovenal uit afleiden dat het grote aandeel verkeersdelicten binnen het geheel van geregistreerde strafbare feiten begaan door rechtspersonen helemaal niet zo bijzonder is. Omdat transportbedrijven hoogstwaarschijnlijk relatief veel vervoersactiviteiten ontplooien, is het voorts ook logisch dat juist deze rechtspersonen oververtegenwoordigd zijn in het Justitieel Documentatiesysteem. Immers, hoe hoger iemands mate van mobiliteit, hoe meer diegene wordt blootgesteld aan het risico om verkeersdelicten te begaan.

5.5. De strafrechtelijke afdoening

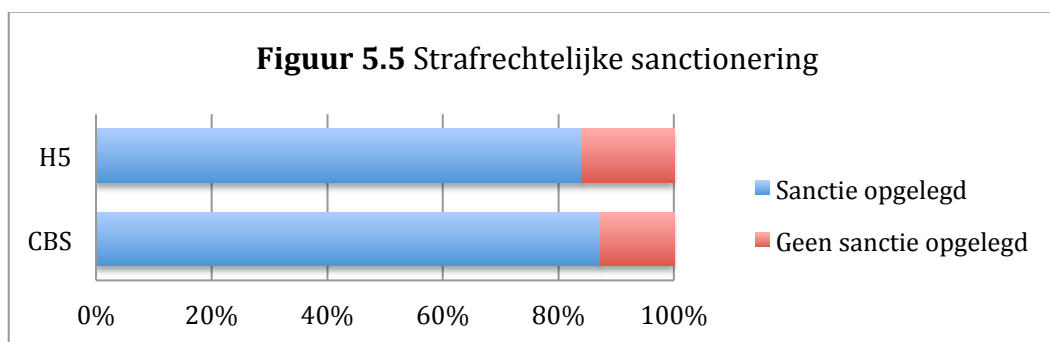
Naast de vraag welke rechtspersonen en delicten strafrechtelijk worden opgepakt, ga ik in dit hoofdstuk ook na *hoe* deze feiten worden *afgedaan*. Deelvragen die daarbij van belang zijn, hebben betrekking op bijvoorbeeld de mate waarin men succesvol een sanctie weet op te leggen, de (verhouding tussen) buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening en de sanctiemodaliteiten die worden gehanteerd.

5.5.1. Strafrechtelijke sanctionering

Een eerste belangrijke constatering is dat uiteraard niet alle strafbare feiten worden gesanctioneerd.

een totaal van 924.336 afgedane strafbare feiten, waaronder 417.771 verkeersdelicten. Het aandeel van de verkeersdelicten in de totale afgedane criminaliteit is daarmee 45,2%. Een kanttekening bij het afgeleide percentage is dat de gegevens met betrekking tot misdrijven al door het CBS zijn onderverdeeld in delictscategorieën ('verkeersmisdrijven'), terwijl voor de overtredingsgegevens eigenhandig een selectie is gemaakt uit de in de bijbehorende tabellen genoemde overtredingen (Tabel 9.1: 'verkeer te land', 'personenvervoer', 'goederenvervoer', 'verkeer te water'; Tabel 9.2: 'Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen', 'Wet personenvervoer 2000', 'Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990', 'Wegenverkeerswet 1994').

²⁰⁶ In dit verband kan overigens worden opgemerkt dat 'onverzekerd rijden' (Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen), in 2007 goed voor 23% van alle verkeersdelicten (Blom e.a., 2011), sinds half 2011 onder de Wet Mulder (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) valt en sindsdien dus niet meer strafrechtelijk wordt aangepakt en geregistreerd.



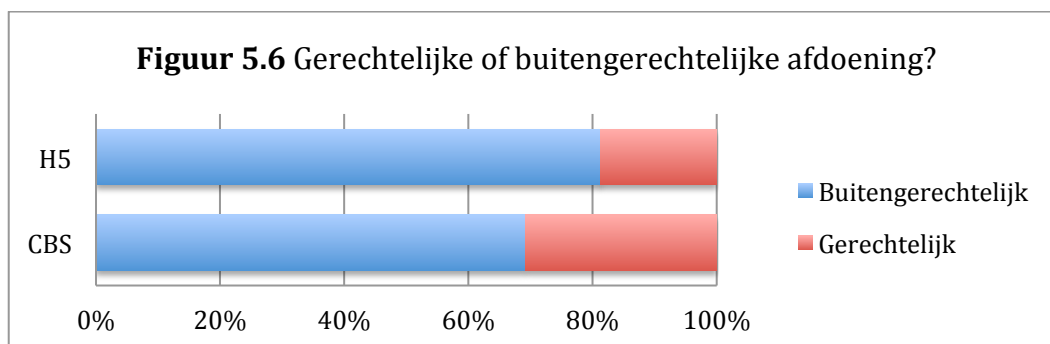
Bron: JDS/CBS

Figuur 5.5 toont aan dat bijna 85 procent (84,1%; N=1985) van de strafbare feiten begaan door rechtspersonen daadwerkelijk is gesanctioneerd. In iets meer dan 15 procent van de gevallen zijn de strafbare feiten dus op een niet sanctionerende wijze afgedaan. Het aandeel van deze strafrechtelijke sanctionering is daarmee bijna gelijk aan hetzelfde aandeel binnen de gehele strafrechtspleging. Als naar alle strafbare feiten in Nederland wordt gekeken, begaan door zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, blijkt uit CBS-gegevens dat in 2009 ruim 85 procent (87,3%) werd gesanctioneerd.²⁰⁷ Het hoge aandeel van de strafrechtelijke sanctionering hangt in beide gevallen sterk samen met de gestandaardiseerde wijze waarop relatief 'klein onrecht' strafrechtelijk wordt aangepakt. In kwantitatieve zin wordt de hoofdmoot van strafrechtelijk afgedane delicten gevormd door zogenoemde standaardzaken. Dit zal, voor wat betreft de delicten begaan door rechtspersonen, hieronder worden geïllustreerd. Ik sta eerst stil bij de buitengerechtelijke en vervolgens bij de gerechtelijke afdoening.

²⁰⁷ Dit percentage is afgeleid uit CBS- en CJIB-gegevens zoals die in Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013 (De Heer-De Lange & Kalidien, 2014) in de bijlagen zijn opgenomen. Deze gegevens hebben betrekking op het jaar 2009 en betreffen *strafzaken* en dus niet *strafbare feiten* zoals de onderhavige studie. Geraadpleegd en gecombineerd zijn de tabellen 5.4 ('Door het Openbaar Ministerie afgedane misdrijfzaken (inclusief opgelegde strafbeschikkingen) naar wijze van afdoening'), 6.1 ('Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar geslacht, minder- en meerderjarigheid, soort rechter en eindbeslissing'), 9.1 ('Afdoeningen van overtredingen door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren'), 9.3 ('Door het OM ingeschreven en afgedane overtredingen (zaken)') en 9.4 ('Afdoeningen van overtredingszaken door de kantonrechter en het gerechtshof'). Deze tabellen liggen ten grondslag aan alle gegevens die in het restant van dit hoofdstuk onder de noemer 'CBS' worden opgevoerd. Een toelichting als deze zal daarom in het vervolg achterwege blijven.

5.5.2. Buitengerechtelijke afdoening

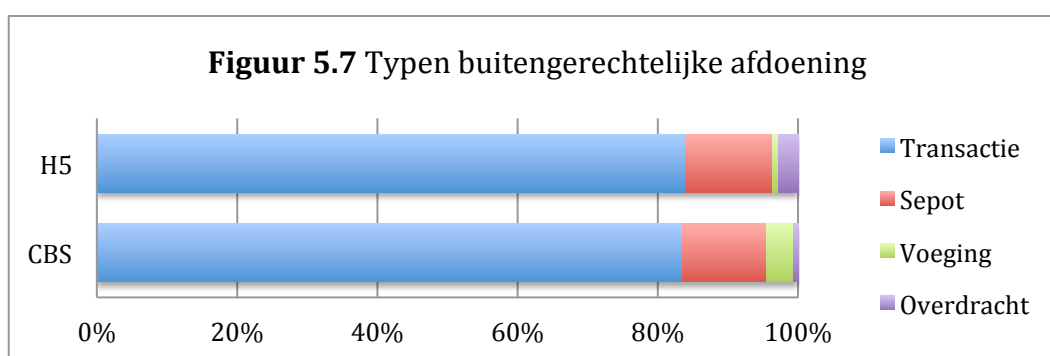
Het hoge percentage sancties betekent nog niet dat deze sancties ook door een rechter zijn opgelegd. Figuur 5.6 geeft een overzicht van de verhouding tussen enerzijds gerechtelijke en anderzijds buitengerechtelijke afdoening.



Bron: JDS/CBS

Uit Figuur 5.6 blijkt dat ruim tachtig procent (81,2%) van alle strafbare feiten die op de strafbladen van strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen vermeld staan buitengerechtelijk wordt afgedaan. Dit betekent dat een strafrechter bij minder dan twintig procent van de strafbare feiten zijn oordeel hierover vel²⁰⁸

Het percentage buitengerechtelijke afdoeningen is relatief hoog. Binnen de gehele strafrechtspleging wordt nog geen 70 procent (69,2%) buitengerechtelijk afgedaan.²⁰⁹ Het loont daarom de moeite om eens dieper in te zoomen op de buitengerechtelijke afdoeningswijzen. Figuur 5.7 biedt hiervan een overzicht.



²⁰⁸ Let wel, het gaat hier om strafrechtelijke *afdoening* en niet om gerechtelijke sancti^oning. Ook wanneer de officier van justitie sepon^eert of de strafrechter besluit tot vrijspraak, niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie of ontslag van alle rechtsvervolgⁱng, is er sprake van strafrechtelijke afdoening.

²⁰⁹ Afgeleid uit CBS- en CJIB-gegevens. Zie: De Heer-de Lange & Kalidien, 2014.

Bron: JDS/CBS

Figuur 5.7 geeft weer op welke wijzen de strafbare feiten begaan door rechtspersonen buitengerechtelijk worden afgedaan. In het kader van de onderhavige steekproef gaat het om in totaal 1.918 strafbare feiten die buitengerechtelijk zijn afgedaan. Hiervan bestaat, overeenkomstig de verdeling in typen buitengerechtelijke afdoening binnen de gehele strafrechtspleging²¹⁰, bijna 85 procent (83,9%; N=1609) uit transacties en 12,5 procent (N=240) uit sepot. Ik ga op beide buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten dieper in.

Sepots

Het Openbaar Ministerie kan ervoor kiezen om niet tot vervolging over te gaan. Het strafbare feit wordt dan geseponneerd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen technische sepot, beleidssepot en administratieve sepot.²¹¹ Bij een technisch sepot gaat het om een feit waarvan de officier van justitie meent dat vervolging niet tot een veroordeling zal leiden, bijvoorbeeld omdat het bewijs ontoereikend is. Bij een beleidssepot (art. 167 lid 2 Sv) wordt een veroordeling wel haalbaar geacht, maar wordt bekeken of vervolging wenselijk of opportuun is. Hierbij speelt het algemeen belang een rol (Mevis, 2004: 297-299). Sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw geldt in Nederland een positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (Cleiren, 2010; Frielink, 2010). Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie pas tot vervolging dient over te gaan, wanneer dit in het algemeen belang is. Het opportuniteitsbeginsel is echter niet onbegrensd, zo geldt onder meer het verbod van willekeur en het verbod van *détournement de pouvoir* (Corstens, 215). Voor het seponeren gelden beleidsregels die voorschrijven wanneer en op basis van welke sepotcode kan worden geseponneerd.

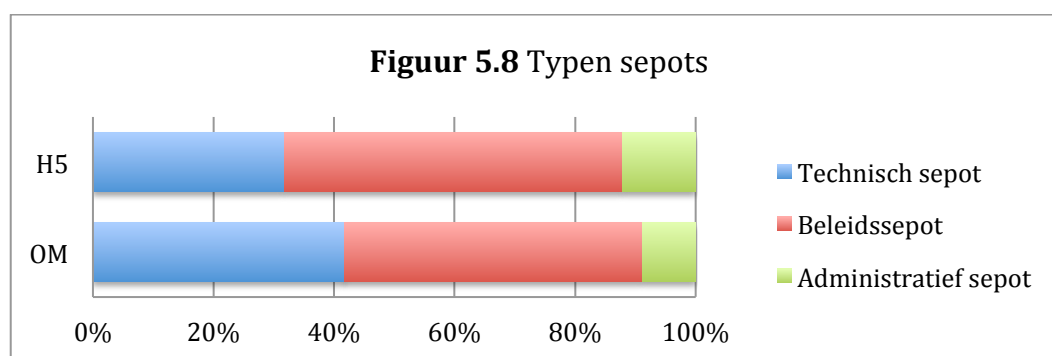
In totaal zijn 240 strafbare feiten in de steekproef geseponneerd.²¹² Daarmee werd ongeveer 10 procent (9,9%) van alle delicten middels een

²¹⁰ Met de introductie van de strafbeschikking in 2008 en de gestage opmars daarvan sindsdien, heeft de transactie flink aan belang ingeboet binnen de strafrechtspleging. De hier weergegeven CBS-gegevens hebben betrekking op het jaar 2009. De strafbeschikking is daarbij echter buiten beschouwing gelaten.

²¹¹ Vaak wordt alleen een onderscheid gemaakt tussen technische sepot en beleidssepot. Ik heb in dezen echter voor de lijn van het Openbaar Ministerie gekozen. Het OM onderscheidt in zijn jaarberichten ook administratieve sepot.

²¹² In 37 gevallen (15,4% van alle sepotbeslissingen) is het strafbaar feit onvoorwaardelijk geseponneerd in combinatie met het afgeven van een schriftelijke waarschuwing, 2 onvoorwaardelijke sepot gingen vergezeld van een mondelinge waarschuwing en 1 voorwaardelijk sepot ging gepaard met een schriftelijke waarschuwing.

sepot afgedaan. Het aandeel sepots is vrijwel gelijk aan het aandeel van de sepotbeslissingen in de gehele strafrechtspleging; de laatste jaren liggen de percentages voor rechtbankzaken op 10 procent en voor kantonzaken op 15 (Openbaar Ministerie, 2014).



Bron: JDS/OM

Figuur 5.8 maakt duidelijk dat beleidssepots de meerderheid (56%; N=134) vormen. Het gaat dan, zo blijkt uit Tabel 5.9, om gevallen waarin de officier van justitie van strafvervolgning afziet omdat er bijvoorbeeld sprake is van gewijzigde omstandigheden (16,3%; N=39), een oud feit (10%; N=24), of van een gering feit (6,3%; N=15). Maar er wordt ook geseponneerd omdat uiteindelijk besloten wordt toch niet de rechtspersoon maar de leidinggever te vervolgen (9,2%; N=22). Qua technische sepots kan vooral gewezen worden op de constatering dat er sprake is van onvoldoende bewijs (15%; N=36), niet-ontvankelijkheid van het OM (12,5%; N=30) en onvindbaarheid van de verdachte (4,2%; N=10). Wat betreft de administratieve sepots, tot slot, gaat het om sepots die het gevolg zijn van een dubbele registratie in het administratiesysteem COMPAS van het Openbaar Ministerie of GPS van de rechterlijke macht (12,1%; N=29).

Tabel 5.9 Sepotgronden²¹³

Sepotgrond	N	%
<i>Technische sepots</i>		
Ten onrechte als verdachte gemeld	4	1,7
Onvoldoende bewijs	36	15
Niet ontvankelijk	30	12,5

²¹³ De vijf meest voorkomende sepotgronden hebben een kleur toegekend gekregen. Hoe donkerder de kleur, hoe meer deze sepotgrond wordt gebruikt.

Feit niet strafbaar	1	0,4
Dader niet strafbaar	5	2,1
<i>Beleidssepots</i>		
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	2	0,8
Wetswijziging	1	0,4
Onvoldoende nationaal belang	3	1,3
Gering feit	15	6,3
Gering aandeel in feit	4	1,7
Geringe strafwaardering van het feit	3	1,3
Oud feit	24	10
Recente bestraffing	5	2,1
Gewijzigde omstandigheden	39	16,3
Verdachte onvindbaar	10	4,2
Corporatie wordt vervolgd	5	2,1
Leidinggever wordt vervolgd	22	9,2
Medeschuld door benadeelde	1	0,4
<i>Administratieve sepots</i>		
Feit dubbel geboekt in COMPAS/GPS	29	12,1
Onbekend	1	0,4
Totaal	240	100

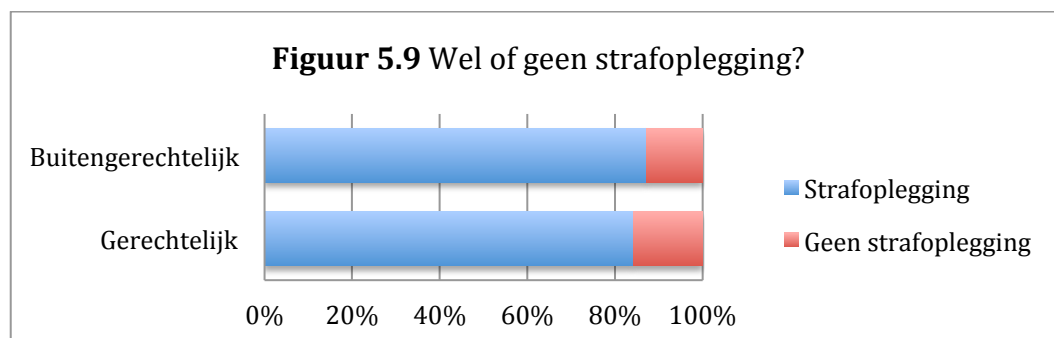
Bron: JDS

Buitengerechtelijke sanctionering

Sepots kunnen, zoals gezegd, onvoorwaardelijk of voorwaardelijk zijn. Een voorwaardelijk sepot wordt, in tegenstelling tot de onvoorwaardelijke variant, doorgaans opgevat als een sanctie (Crijns, 2010).²¹⁴ De andere buitengerechtelijke sanctiemodaliteit is de transactie. Eerder concludeerde ik dat bij-

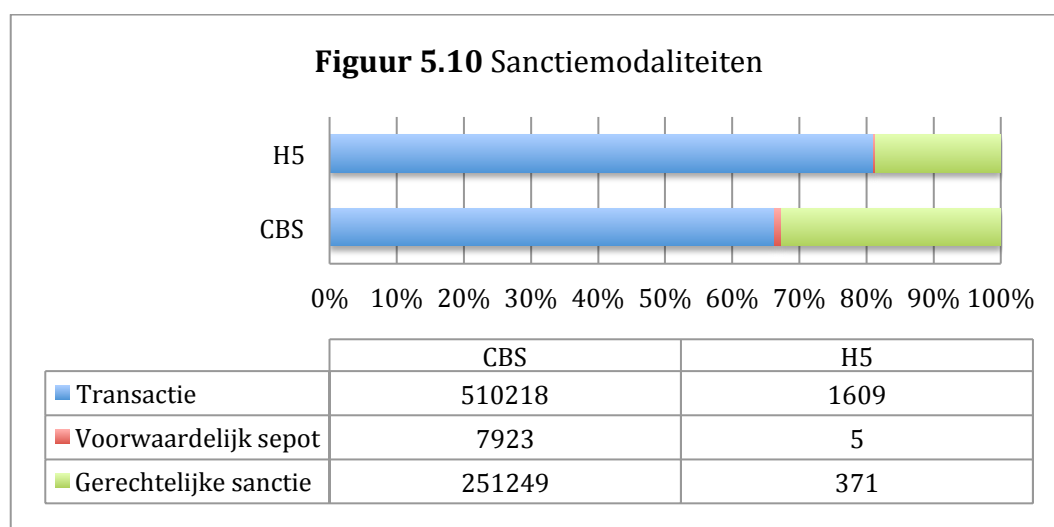
²¹⁴ Het voorwaardelijk sepot lijkt als rechtsfiguur sterk op de transactie. Net als bij de transactie wordt de verdachte in het kader van een voorwaardelijk sepot de mogelijkheid geboden het vervolgingsrecht van het Openbaar Ministerie als het ware 'af te kopen' door aan een aantal voorwaarden te voldoen (Van den Biggelaar, 1994: 11-65). Het sepot onder voorwaarden heeft echter in tegenstelling tot de transactie geen expliciete wettelijke basis. Uit artikelen 167 lid 2 en 244 lid 3 Sv blijkt wel dat in beginsel elk strafbaar feit door middel van een voorwaardelijk sepot kan worden afgedaan, zij het dat steeds de voorwaarde geldt dat een voorwaardelijk sepot – evenals dat het geval is bij de transactie – nooit tevens een technisch sepot mag zijn. Twijfels aan de vervolgbaarheid of de bewijsbaarheid van een strafbaar feit mogen dan ook niet onder het tapijt worden geveegd door het betreffende feit door middel van een voorwaardelijk sepot af te doen (Crijns, 2010: 40). Een belangrijke normerende rol bij de toepassing van het voorwaardelijk sepot komt toe aan de beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging. In de bespreking van de figuur van de transactie wordt daar uitgebreider bij stilgestaan.

na 85 procent van alle op strafbladen van rechtspersonen geregistreerde strafbare feiten daadwerkelijk werd gesanctioneerd. Uit Figuur 5.9 blijkt dat er bij buitengerechterlijke afdoening vaker wordt gesanctioneerd dan bij gerechtelijke afdoening. De verschillen zijn echter gering.



Bron: JDS

Als wordt ingezoomd op de buitengerechterlijke sancties, dan is uit Figuur 5.10 af te leiden dat deze vrijwel allemaal transacties betreffen. Slechts 5 feiten werden voorwaardelijk geseponneerd.²¹⁵



Bron: JDS/CBS

²¹⁵ Het gaat daarbij om overtredingen van de volgende vijf bepalingen: artikel 10 lid 1 Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (verboden om bepaalde bestrijdingsmiddelen te gebruiken – deze bepaling is per 17 oktober 2007 vervallen), twee maal artikel 13 lid 1 ahf/ond a Flora- en faunawet (verbod om te handelen in beschermde plant- en diersoorten), artikel 18.18 Wet milieubeheer (handelen in strijd met een milieuvergunning), en artikel 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen (niet in acht nemen van de regels met betrekking tot het vervoeren van gevaarlijke stoffen).

Transacties voeren dus de boventoon. De kwantitatieve dominantie van de transactie binnen de strafrechtelijke aanpak van strafbare feiten begaan door rechtspersonen is opmerkelijk.²¹⁶ Daarom sta ik hieronder wat uitgebreider stil bij de figuur van de transactie, om vervolgens na te gaan hoe de transactie wordt ingezet bij de strafrechtelijke aanpak van delicten begaan door rechtspersonen.

Transacties

Zowel overtredingen als misdrijven kunnen worden getransigeerd. Met het vervallen van de politietransactie per 1 april 2013 is de OM-transactie de belangrijkste transactiebevoegdheid.²¹⁷ De bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een strafbaar feit te transigeren is neergelegd in artikel 74 Sr.²¹⁸ Op basis van deze bepaling kan de verdachte voorkomen dat het OM gebruikmaakt van zijn bevoegdheid om tot vervolging over te gaan. Dit doet de verdachte door zich aan bepaalde voorwaarden te binden. Wanneer de verdachte op een transactieaanbod van het OM ingaat en aan de gestelde voorwaarden voldoet, vervalt daarmee het recht van het Openbaar Ministerie om tot vervolging over te gaan (Reijntjes, 2004). De zaak komt dan tot een einde.²¹⁹ Wanneer de verdachte daarentegen niet akkoord gaat met de door het OM gestelde voorwaarden, vindt de transactie geen doorgang en kan het Openbaar Ministerie de verdachte alsnog dagvaarden.

Artikel 74 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht somt de voorwaarden op die aan een transactie kunnen worden verbonden. De meeste voorwaar-

²¹⁶ Overigens is het belang van de transactie binnen de strafrechtspleging in kwantitatieve zin afgenomen sinds de introductie van de strafbeschikking in 2008 en haar gestage opmars sindsdien. Het is de bedoeling dat de strafbeschikking op den duur de transactie volledig zal vervangen. Vooralsnog behoort de strafbeschikking vooral bij relatief eenvoudige en veelvoorkomende delicten tot de sanctiemogelijkheden.

²¹⁷ Tot 1 april 2013 konden transactievoorstellen worden aangeboden door de officier van justitie, de politie, de Belastingdienst en buitengewone opsporingsambtenaren.²¹⁷ Sinds de invoering van het huidige Wetboek van Strafvordering in 1926 hebben officieren van justitie een transactiebevoegdheid ten aanzien van overtredingen (Crijns, 2010). Misdrijven uit het commune strafrecht (Wetboek van Strafrecht) kunnen sinds 1983 worden getransigeerd. In 1959 werd de politietransactie voor overtredingen ingevoerd en in 1993 werd deze bevoegdheid verruimd door ook eenvoudige misdrijven binnen het toepassingsbereik ervan te brengen. Sinds de introductie van de strafbeschikking in 2008 wordt er in Nederland minder getransigeerd (De Heer-De Lange & Kalidien, 2014). In het onderhavige onderzoek speelt de transactie echter een belangrijke rol.

²¹⁸ Daarnaast voorziet een aantal bijzondere wetten in een afzonderlijke transactiebevoegdheid voor daartoe aangewezen bestuursorganen en de Belastingdienst (zie artikel 37 WED en artikel 76 AWR). Verderop komen deze transacties nog uitgebreid aan bod.

²¹⁹ Krachtens artikel 74 lid 1 Sr.

den treffen het vermogen van de verdachte. Voorbeelden hiervan zijn de betaling van een geldsom, het afstand doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen of het betalen van een schadevergoeding.²²⁰ Artikel 74 lid 1 Sr bepaalt dat de officier van justitie zowel alle overtredingen als de misdrijven waarop naar wettelijke omschrijving niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, middels een transactie mag afdoen. Uit de analyse van de strafbare feiten in het kader van het onderhavige hoofdstuk blijkt dat alle bestudeerde strafbare feiten in theorie kunnen worden getransigeerd.

Voor afdoening door middel van een transactie moeten zowel het Openbaar Ministerie als de verdachte met deze afdoeningswijze instemmen. Met andere woorden: het bestaan van wilsovereenstemming is essentieel voor de totstandkoming van de transactie (Crijns, 2010: 39). Maar in de literatuur wordt erop gewezen dat de transactie in de praktijk veelal als eenzijdige boeteoplegging door het Openbaar Ministerie wordt ervaren (Crijns, 2002: 517). Deze discrepantie tussen de werkelijke juridische grondslag enerzijds en de praktische beleving anderzijds wordt volgens de juridische literatuur niet in de laatste plaats veroorzaakt door het feit dat aan de transactie doorgaans een – uit transactierichtlijnen voortvloeiend – gefixeerd aanbod van het OM ten grondslag ligt. Dit betekent dat er niet of nauwelijks ruimte voor onderhandeling tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie bestaat. In dergelijke gevallen is een transactieaanbod van het OM voor de verdachte een zaak van *take it or leave it* (Crijns, 2010). Slechts in de wat grotere zaken, die niet worden beheerst door richtlijnen, bestaat volgens de juridische literatuur ruimte voor onderhandeling over de termen van de transactie.²²¹

Maar wat kunnen we concluderen met betrekking tot de wijzen waarop de transactie wordt ingezet binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit? We stelden reeds vast dat de transactie in dat kader een veelvoorkomende afdoeningsmodaliteit is. Voorts blijkt uit het databestand dat

²²⁰ Sinds de invoering van de Wet taakstraffen²²⁰ op 1 februari 2001 is het krachtens artikel 74 lid 2, sub f Sr in het geval van een natuurlijke persoon evenwel ook mogelijk als voorwaarde te stellen dat de verdachte onbetaalde arbeid verricht of een leerproject volgt.

²²¹ In dit verband wordt ook gewezen op artikel 74a Sr dat bepaalt dat de officier van justitie afdoening door middel van een transactie niet mag weigeren, indien op het betreffende strafbare feit geen andere hoofdstraf dan een geldboete is gesteld, en de verdachte aanbiedt het maximum van de geldboete te betalen en aan alle overige door de officier van justitie ingevolge artikel 74 lid 2 Sr te stellen voorwaarden te voldoen.

alle transacties in de steekproef de betaling van een geldsom inhielden.²²² Tabel 5.10 geeft de beschrijvende statistieken van deze geldsomtransacties weer.

Tabel 5.10 Beschrijvende statistieken m.b.t. de transactiegeldsommen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldsom	1.603	34,38	40.000,00	656.40	1476,67

Bron: JDS

In totaal gaat het om 1.603 transacties.²²³ Meer dan 65 procent van alle strafbare feiten begaan door rechtspersonen blijkt middels een transactie te worden afgedaan. De laagste transactie bedraagt €34,38, overeengekomen in het kader van het ontbreken van een geldig inschrijvingsbewijs voor vrachtwagenvervoer.²²⁴ De hoogste transactie vertegenwoordigt een bedrag van €40.000,-. Hier ging het om een klein bedrijf dat in strijd met de Flora- en faunawet handelde in beschermde dier- en plantsoorten.²²⁵ De top drie hoogste transacties wordt gecompleteerd door een transactie van €17.000,- voor het zonder vergunning onttrekken of infiltreren van water²²⁶ en ruim €13.500,- (€13.613,41) vanwege het zonder vergunning in oppervlaktewateren brengen van afval-, verontreinigende of schadelijke stoffen.²²⁷ Het gemiddelde transactiebedrag is ruim €650,- (€656,40; SD 1476,67) en de meeste transacties (70,3%; N=1127) bedragen tussen de €100,- en €500,-

²²² Ten aanzien van één strafbaar feit ging deze betaling van een geldsom gepaard met een verbeurdverklaring.

²²³ Van 6 transacties blijkt het ermee gemoeide geldsombedrag niet uit de strafbladen.

²²⁴ Art. 47 Besluit goederenvervoer over de weg . Strafbaarstelling via de WED. Ontbreken geldig inschrijvingsbewijs vrachtwagenvervoer. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro). Het Besluit goederenvervoer over de weg is per 1 juni 2009 komen te vervallen.

²²⁵ Art. 13 lid 1 ahf/ond a Flora- en faunawet. Strafbaarstelling via de WED. Handel beschermde inheemse of beschermde uitheemse planten of diersoorten. Maximale straf: geldboete 5^{de} categorie (maximaal 76.000 euro).

²²⁶ Art. 14 lid 1 Grondwaterwet. Strafbaarstelling via de WED. Het onttrekken van grondwater of infiltreren van water zonder vergunning. Maximale straf: geldboete 5^{de} categorie (maximaal 76.000 euro).

²²⁷ Art. 1 lid 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Strafbaarstelling via de WED. Zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, brengen in oppervlaktewateren. Maximale straf: geldboete 5^{de} categorie (maximaal 76.000 euro). De WVO is per 22 december 2009 komen te vervallen.

(Tabel 5.11). Kortom, het gaat in het kader van het onderhavige hoofdstuk veelal om relatief geringe transactiebedragen.

Tabel 5.11 Transactiebedragen (in euro's)

Transactiebedrag	N	%
< 100	24	1,5
100 - 200	130	8,1
200 - 250	357	22,3
250 - 300	119	7,4
300 - 450	366	22,8
450 - 600	201	12,5
600 - 1.000	193	12
≥ 1.000	213	13,3
Totaal	1603	100

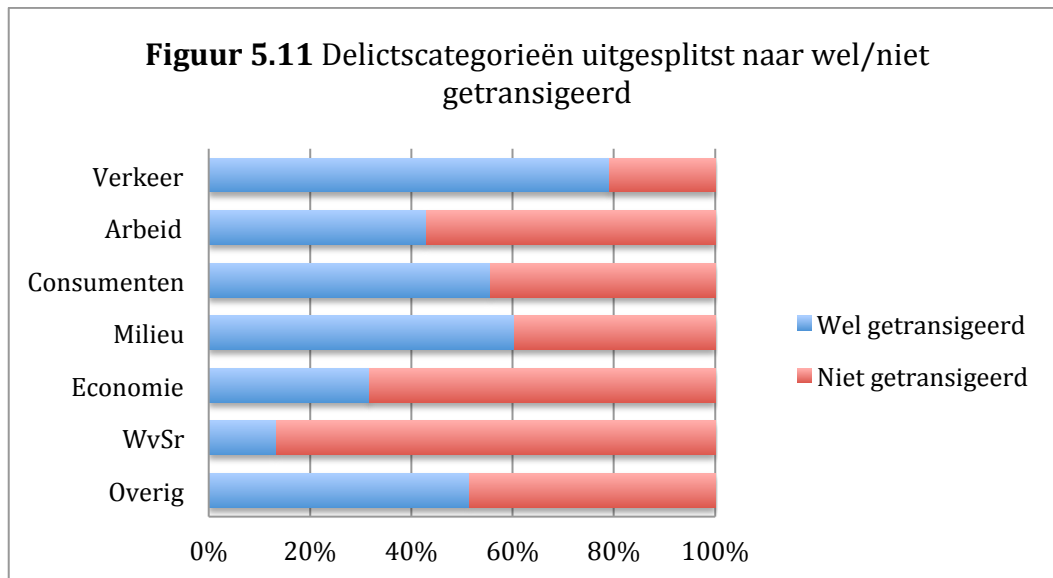
Bron: JDS

Behalve dat de transactiegeldsommen relatief laag zijn, betreft het ook vaak gefixeerde bedragen. Het heeft er veel van weg dat een meerderheid van de transacties een zogenaamde *take it or leave it*-transactie is; er wordt een relatief lage en gefixeerde geldsom betaald ter afdoening van een betrekkelijk eenvoudig en veelvoorkomend delict. Het Openbaar Ministerie maakt in dit verband een onderscheid tussen de meer ingewikkelde maatwerkzaken en de beduidend eenvoudigere standaardzaken (Openbaar Ministerie, 2011; 2012; 2013; 2014). Het gros van de met de rechtspersonen overeengekomen transacties betreft in deze terminologie een standaardzaak. Dit is onder andere af te leiden uit het feit dat bepaalde transactiegeldsommen veelvuldig worden 'overeengekomen'. Zo gaat het bij 82 transacties om een bedrag van €220,-, bij 77 om €226,89²²⁸, en bij 60 om €453,78²²⁹, samen goed voor ruim 13,5 procent (13,7%) van alle transacties. Ter verdere illustratie: van de 82 transacties van €220,- heeft bijna de helft (45,1%; N=37) betrekking op een overtreding van artikel 31 Wet goederenvervoer over de weg. Kortom, veel standaardisatie en ogenschijnlijk weinig ruimte voor onderhandeling tussen de verdachte en het OM.

In §5.5.4 wordt deze transactiepraktijk aan de hand van uitspraken van officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers verder toegelicht. Eerst wordt nagegaan welke delicten het vaakst worden getransigeerd.

²²⁸ Dit bedrag is omgerekend naar de euro; in feite betreft het 77 transacties van 500 gulden.

²²⁹ €453,78 = 1.000 gulden.



Bron: JDS

Uit Figuur 5.11 blijkt dat dit de verkeersdelicten zijn. Bijna tachtig procent (79,1%; N=919) van alle verkeersdelicten wordt middels een transactie afgedaan. Deze transacties hebben, zoals gezegd, vaak een gefixeerd karakter.²³⁰ Het hoge aandeel verkeersdelicten verklaart daarmee mede het hoge aandeel transacties binnen de afdoening van strafbare feiten begaan door rechtspersonen.

²³⁰ In hoofdstuk 1 stonden we stil bij de het *ultimum remedium*-karakter dat van oudsher aan het strafrecht wordt toegeschreven. Het *ultimum remedium*-beginsel houdt in dat het strafrecht een kwantitatief uitzonderingskarakter dient te hebben. We bespraken in hetzelfde hoofdstuk ook de drie verschillende wijzen waarop dit beginsel kan worden geïnterpreteerd (Van de Bunt, 1990). Een van die interpretaties houdt in dat het strafrecht als laatste redmiddel moet worden beschouwd; het dient pas te worden ingezet wanneer alle andere middelen ineffectief zijn gebleken. Van de Bunt merkte in 1989 terecht op dat gevolg geven aan deze interpretatie niet per se leidt tot een kwantitatief uitzonderingskarakter van het strafrecht. Ten aanzien van sommige delicten is het strafrecht immers sowieso het enige middel dat voorhanden is. Dit geldt ook voor veel verkeersdelicten. Waar een groot deel van de verkeersdelicten met de inwerkingtreding van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wet van 3 juli 1989, houdende administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften, *Stb.* 1989, 300), beter bekend als de Wet Mulder, in 1989 werd overgeheveld van het strafrecht naar het bestuursrecht, daar bleven de excessieve verkeersovertredingen en de verkeersmisdrijven in de sfeer van het strafrecht achter. Deze beleidsmatige keuze sluit op zijn beurt dan weer aan bij een andere interpretatie van de *ultimum remedium*-gedachte, namelijk dat het strafrecht moet worden gereserveerd voor 'de uitschieters van onrecht' (Van de Bunt, 1990), in dit geval de uitschieters van 'verkeersonrecht'.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het spoor van het 'klein onrecht' dominant is met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van organisatie-criminaliteit; veelvoorkomende, relatief lichte delicten worden op een routinematige, gestandaardiseerde en efficiënte wijze buitengerechtelijk afgedaan. Sommige delicten worden echter wel degelijk door een strafrechter beoordeeld. De vraag is nu welke dit zijn en hoe deze delicten worden afgedaan.

5.5.3. Gerechtelijke afdoening

Omdat de strafbare feiten die in het onderhavige hoofdstuk worden bestudeerd zijn begaan door rechtspersonen, lijkt de keuze voor wat betreft afdoeningsmodaliteiten op het eerste gezicht beperkter dan die zou zijn wanneer ook natuurlijke personen bij de analyses zouden worden betrokken. Ter verdediging van een transactieaanbod wijzen officieren van justitie vaak op het feit dat rechtspersonen niet 'in de gevangenis kunnen worden gestopt' en dat een gang naar de rechter daarom van weinig toegevoegde waarde is.²³¹ Ook in parlementaire stukken wordt regelmatig gesteld dat de geldboete de enige straf is die aan een rechtspersoon kan worden opgelegd.²³² Volgens hoogleraar Doorenbos (2014) is deze opvatting echter aanvechtbaar. Hij stelt dat er bijvoorbeeld 'strikt genomen niets op tegen is' een rechtspersoon tot een taakstraf te veroordelen en wijst er terecht op dat dit in Angelsaksische landen 'niet ongewoon' is (Doorenbos, 2014: 105; zie ook: Fisse, 1982; 1985; Schwartz & Ellison, 1982; Yoder, 1978). Volgens Doorenbos is het aan de rechter om te beoordelen of een rechtspersoon een dergelijke straf opgelegd kan krijgen, waarbij hem de nodige interpretatievrijheid toekomt. De hechtenis, de gevangenisstraf en de terbeschikkingstelling (TBS) lijken echter uitgesloten.

Aan de andere kant zijn er echter ook afdoeningsmodaliteiten die specifiek bedoeld en geschikt zijn voor rechtspersonen. Zo kent de Wet op de Economische Delicten, een kaderwet via welke een groot aantal gedragingen in de economische en milieusfeer strafbaar is gesteld, bijvoorbeeld de (gehele of gedeeltelijke) stillegging van de onderneming, ook wel getypeerd als de 'economische doodstraf' (Gritter, 2009).²³³ Bij de bespreking van de gerech-

²³¹ Zie bijvoorbeeld ook het interview met hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket, Marianne Bloos, naar aanleiding van de 'miljoenenschikking' met SBM Offshore in *Het Financieele Dagblad* ('Een schikking van deze omvang doet een bedrijf pijn, hoor', 13 november 2014).

²³² Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33685, 3, p. 9 en *Kamerstukken* 2013/14, 33685, 6, p. 18.

²³³ Bij de parlementaire bespreking van het oorspronkelijke ontwerp van de WED stelde een meerderheid van de vaste Commissie voor Privaat- en Strafrecht dat de rechter 'in ieder

telijke afdoening van organisatiecriminaliteit moet dus vooropgesteld worden dat het strafalet breder is dan enkel de geldboete.

Tabel 5.12 Gerechtelijke afdoening

Afdoeningsmodaliteit	N	%
Schuldigverklaring	383	86,8
Met oplegging van straf	371	84,1
Zonder oplegging van straf	12	2,7
Vrijspraak	45	10,2
Ontslag van alle rechtsvervolging	6	1,4
Niet-ontvankelijkheid OM	6	1,4
Dagvaarding nietig	1	0,2
Schorsing van vervolging	5	0,3
Totaal	441	100

Bron: JDS

Uiteraard hoeft gerechtelijke afdoening niet per se gerechtelijke bestraffing in te houden. Voor bestraffing is in de eerste plaats vereist dat de verdachte door een onafhankelijke strafrechter schuldig wordt bevonden. Uit Tabel 5.12 blijkt dat ruim 85 procent (86,8%; N=383) van de gerechtelijk afgedane strafbare feiten (N=441) wettig en overtuigend bewezen werd geacht. Ten aanzien van ruim 10 procent (10,2%; N=45) van de delicten werd de verdachte vrijgesproken.

Ook bij schuldigverklaring hoeft de rechter nog geen straf op te leggen. Toch blijkt het overgrote merendeel, namelijk iets minder dan 85 procent (84,1%; N=371) van de gerechtelijk afgedane delicten, wel degelijk ook daadwerkelijk te worden bestraft. Welke straffen daarbij worden opgelegd volgt uit Tabel 5.13.

Tabel 5.13 Gerechtelijke bestraffing

Afdoeningsmodaliteit	N	%
Geldboete	363	97,8
Verbeurdverklaring	4	1,1

geval terdege zal moeten beseffen, dat stillegging neerkomt op een economische doodstraf, indien zij anders dan voor een korte periode wordt opgelegd'. Daarbij werd de volgende kanttekening geplaatst: "Zulk een doodstraf uitgesproken over een onderneming, waarbij ook anderen dan de veroordeelde betrokken zijn, in het bijzonder arbeiders en afnemers, zal meestal niet te verantwoorden zijn, in het bijzonder niet indien in de toekomst de werkloosheid weer mocht toenemen". Zie: *Kamerstukken II 1947-1948*, 603, nr. 3, p. 16 en p. 36. Zie voorts: Gritter, 2009).

Geldboete + verbeurdverklaring	3	0,8
Geldboete + stillegging van de onderneming	1	0,3
Totaal	371	100

Bron: JDS

Ondanks dat de geldboete niet de enige straf is die *kan worden opgelegd*, is het wel vrijwel de enige straf die *wordt opgelegd*; bijna 98 procent (97,8%; N=363) van alle gerechtelijke straffen betreft een geldboete, terwijl bij 4 van de overige 8 delicten eveneens een geldboete werd opgelegd, ditmaal echter gecombineerd met een verbeurdverklaring (N=3) of een stillegging van de onderneming (N=1).

Met name deze laatste straf springt, vanwege zijn typering als ‘economische doodstraf’, natuurlijk in het oog. Het blijkt te gaan om een voorwaardelijke stillegging met een proeftijd van twee jaar. Deze sanctie werd, gepaard met een onvoorwaardelijke geldboete van €8.000,-, opgelegd aan een kleine supermarkt vanwege handelen in strijd met Europese hygiënecodes (art. 2 lid 1 Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen²³⁴).

Eén (voorwaardelijke) stillegging van een onderneming op bijna 2.500 delicten en 371 gerechtelijke straffen dus. CBS-gegevens met betrekking tot de opgelegde straffen en maatregelen in misdrijfzaken bevestigen dat de bewuste bijkomende straf (stillegging van de onderneming) nauwelijks wordt opgelegd.²³⁵ Gritter (2009) concludeert in dit verband dan ook dat de ingrijpendheid van de sanctie zich weerspiegelt in de straftoemetingspraktijk. De door mij geïnterviewde officieren van justitie geven aan dat de stillegging van de onderneming vaak een te weinig subtiel instrument is. Met name de gevolgen die van stillegging zouden uitgaan voor bijvoorbeeld onschuldige medewerkers van de onderneming of andere indirect betrokkenen zouden hen

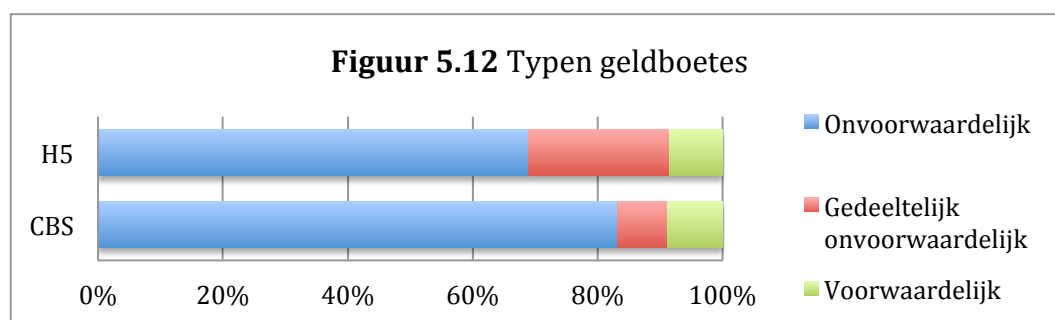
²³⁴ “Het is verboden te handelen in strijd met de artikelen 3, 4, eerste, tweede, en derde lid, 5, eerste lid, tweede lid, laatste alinea, en vierde lid, en 6, tweede lid, en derde lid, onder a, b, en c, van verordening (EG) 852/2004”.

²³⁵ Overigens zijn de CBS-gegevens hieromtrent niet heel nauwkeurig; deze gegevens worden namelijk afgerond op 5 straffen of maatregelen (5, 10, 15, etc.) en omdat het om zeer lage aantallen gaat (25 stilleggingen in 2007, waarvan 15 voor rechtspersonen; 15 in 2008, waarvan 0 voor rechtspersonen; 15 in 2009, waarvan 10 voor rechtspersonen; 20 in 2010, waarvan 5 voor rechtspersonen; en 5 in 2011, waarvan geen voor rechtspersonen), is niet precies te achterhalen in hoeveel misdrijfzaken de rechter stillegging van de onderneming oplegt. Volgens Gritter (2009) blijkt uit de CBS-toelichting dat het telkens gaat om stilleggingen die onder voorwaarden zijn opgelegd. Hij wijst er in dit verband op dat de jurisprudentie ook voorbeelden kent van onvoorwaardelijke stilleggingen. Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Breda 21 april 2006, LJN AW 2805.

terughoudend maken in het vorderen ervan. In §5.5.4 sta ik hier uitgebreider bij stil. Eerst gaat de aandacht uit naar de opgelegde geldboetes.

Geldboetes

Vijftien procent van alle geregistreerde strafbare feiten (N=367) is bestraft met behulp van een geldboete. Daarmee is deze straf goed voor bijna 99 procent van alle gerechtelijke straffen. Een geldboete kan onvoorwaardelijk, gedeeltelijk onvoorwaardelijk en voorwaardelijk worden opgelegd.



Bron: JDS/CBS

Figuur 5.12 laat zien dat het gros (68,9%; N=253) een onvoorwaardelijke geldboete betreft. Toch is er bij de bestrafing van delicten begaan door rechtspersonen relatief vaak sprake van een gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete; ruim 20 procent (22,6%; N=83) van deze delicten wordt middels een gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete bestraft tegenover 8 procent (N=4.029) van alle overtredings- en misdrijfzaken in Nederland.

Tabel 5.14 Beschrijvende statistieken m.b.t. de geldboetebedragen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldboete	367	45,38	126.000,00	1697,20	6983,70

Bron: JDS

Als we vervolgens inzoomen op de geldboetebedragen, dan blijkt uit de Tabellen 5.13 en 5.14 dat de laagste geldboete een onvoorwaardelijke geldboete van €45,38²³⁶ betreft. Deze boete werd opgelegd in verband met het ver-

²³⁶ De strafbladen hebben betrekking op de periode 1990-2009. Hierdoor bevatten de strafbladen nog veel bedragen in guldens. Deze guldenbedragen zijn omgerekend naar euro's.

bod om goederen in te voeren zonder deze aan te geven.²³⁷ De hierop volgende laagste onvoorwaardelijke boetes bedragen beide €90,76 en werden opgelegd vanwege het verhandelen van eet- en drinkwaren die ongeschikt zijn voor gebruik.²³⁸ De hoogste onvoorwaardelijke geldboete bedraagt €20.000, opgelegd omdat er door een klein bedrijf op een onwettige wijze werd gevist.²³⁹ Ook de op één na hoogste onvoorwaardelijke boete betreft een 'visserijdelict'.²⁴⁰ De top drie hoogste onvoorwaardelijke boetes wordt gecompenseerd door een geldboete van €10.000,- in verband met een milieu-overtreding.²⁴¹ Gemiddeld bedraagt de onvoorwaardelijke geldboete ruim €900,- (€916,78; SD 1902,88). Het grootste deel van de onvoorwaardelijke geldboetes (61,3%) vertegenwoordigt een bedrag van meer dan €100,-, maar maximaal €500,-.

Tabel 5.15 Geldboetebedragen (in euro's)

Bedrag	Onvoorwaardelijk		Gedeeltelijk on-voorwaardelijk		Voorwaardelijk		Totaal	
	N	%	N	%	N	%	N	%
< 100	3	1,2	0	0	0	0	3	0,8
100 - 200	21	8,3	0	0	1	3,2	23	6,3
200 - 250	23	9,1	0	0	1	3,2	24	6,5
250 - 300	20	7,9	0	0	1	3,2	21	5,7
300 - 450	41	16,2	9	10,8	5	16,1	54	14,7
450 - 600	65	25,7	10	12	6	19,4	81	22,1
600 - 1.000	40	15,8	14	16,9	9	29	63	17,2
≥ 1.000	40	15,8	50	60,2	8	25,8	98	26,7

²³⁷ Artikelen 4, 168 en 187 van de Algemene wet inzake douane en accijnzen. Strafbaarstelling in de AWDA (26 januari 1961, *Stb.* 1961, 31). Maximale straf: geldboete van maximaal 9.075,60 euro.

²³⁸ Art. 18 ahf/ond d Warenwet. Strafbaarstelling via de WED. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro).

²³⁹ Art. 4 lid 1 Regeling technische maatregelen 2000. Strafbaarstelling via de Visserijwet 1963 en de WED. Overtreding van het verbod om met een vaartuig met een lengte over alles van meer dan acht meter bodemtrawls, Deense zegennetten of soortgelijk gesleept tuig te gebruiken in de geografische zones, genoemd in artikel 29, eerste lid, van verordening nr. 850/98. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro).

²⁴⁰ Art. 3 lid 1 ahf/ond f, Regeling technische maatregelen 2000. Strafbaarstelling via de Visserijwet 1963 en de WED. Overtreding van het verbod om voorzieningen aan netten aan te brengen die de mazen in enig deel van het net kunnen versperren of de feitelijke afmetingen daarvan kunnen verkleinen, tenzij dit is toegestaan op grond van artikel 16 van verordening nr 850/98. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro).

²⁴¹ Art. 8.1 lid 1 ahf/ond a, b en c Wm. Strafbaarstelling via de WED. Overtreding van het verbod om zonder vergunning een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen of in werking te hebben. Per 01-10-2010 is deze bepaling komen te vervallen.

Totaal	253	100	83	100	31	100

Bron: JDS

Bijna de helft van de 83 gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboetes (45,8%; N=38) bedraagt tussen de €1.000,- en €5.000,-. Gemiddeld is de hoogte van de gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete bijna €4.375,- (€4.372,75; SD 14.030,27), waarvan ongeveer €2.400,- (€2.395,63; SD 7.191,17) onvoorwaardelijk en ruim €1.900,- (€1.917,14; SD 6.917,14) voorwaardelijk. De laagste gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete vertegenwoordigt een bedrag van €320,-. Deze boete werd opgelegd voor onverzekerd rijden.²⁴² De hoogste gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete bedraagt €126.000,- (waarvan €63.000,- voorwaardelijk), opgelegd aan een varkenshouderij voor het houden van te veel varkens.²⁴³ Dit is echter een uitschieter; de daaropvolgende hoogste gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboetes bedragen €15.000,- en €14.000,-. Deze boetes werden opgelegd voor een overtreding van art. 6 lid 1 Regeling technische maatregelen 2000²⁴⁴ respectievelijk art. 2.5:1 lid 4 Arbeidstijdenbesluit vervoer.²⁴⁵ De uitschieter van €126.000,- vertekent het gemiddelde van de gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboetes. Dit is ook af te leiden uit de hoge standaarddeviatie (SD). Zonder voornoemde uitschieter bedraagt de gemiddelde gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboete ongeveer €2.900,- (€2.889,50), bijna €1500,- minder dus.

Tot slot werden er in totaal 31 voorwaardelijke geldboetes opgelegd. De laagste voorwaardelijke geldboete bedraagt €113,45 en de hoogste vertegenwoordigt een bedrag van €5.000,-. De hoogste voorwaardelijke geldboete

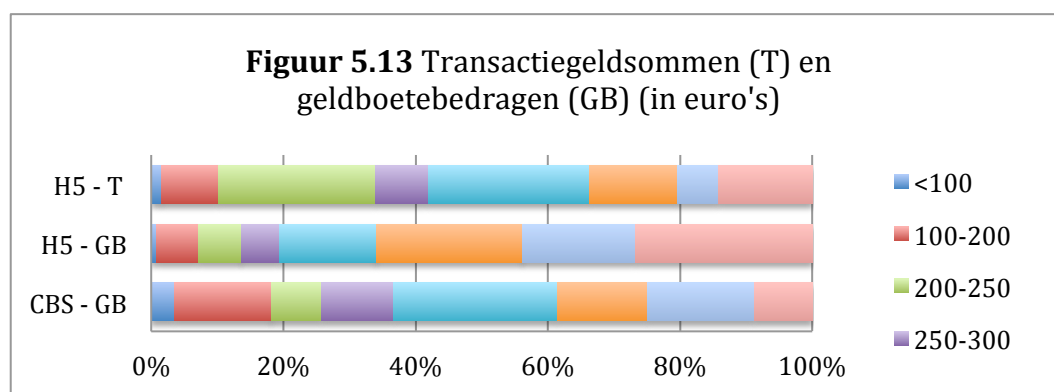
²⁴² Art. 30 lid 2 Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen. Overtreding van het verbod om een motorvoertuig te houden zonder hiervoor een verzekering af te sluiten of in stand te houden. Maximale straf: een geldboete van de 2^{de} categorie (maximaal 3350 euro).

²⁴³ Art. 15 lid 1 Wet herstructurering varkenshouderij. Strafbbaarstelling via de WED. Overtreding van het verbod om op een bedrijf gemiddeld gedurende het jaar een groter aantal varkens, onderscheidenlijk fokzeugen, te houden dan het op het bedrijf rustende varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht, verminderd met het grondgebonden deel van het varkensrecht, onderscheidenlijk fokzeugenrecht. Maximale straf: geldboete 5^{de} categorie (maximaal 76.000 euro).

²⁴⁴ Strafbbaarstelling via de Visserijwet 1963 en de WED. Ondermaatse mariene organismen mogen, tenzij dit op grond van artikel 19, tweede en derde lid, en 35 van verordening nr. 850/98 is toegestaan, niet aan boord worden gehouden, noch worden overgeladen, aangevoerd, vervoerd, opgeslagen, verkocht, uitgesteld, te koop aangeboden of voorhanden, maar dienen onmiddellijk in zee worden teruggezet. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro).

²⁴⁵ Strafbbaarstelling via de WED. Overtreding van art. 2.5:1 lid 4 (oud) Arbeidstijdenbesluit vervoer. Het genieten van een te korte rusttijd. Maximale straf: geldboete van de 4^{de} categorie (maximaal 19.000 euro).

tes werden opgelegd vanwege respectievelijk het te warm laten worden van eet- of drinkwaren of grondstoffen²⁴⁶ (€5.000,-), een milieuovertreding²⁴⁷ (€3.000,-) en het onvoldoende verzorgen van een dier²⁴⁸ (€2.500,-). De laagste voorwaardelijke geldboetes betreffen het ontbreken van een geldig vergunningsbewijs voor personenvervoer²⁴⁹ (€113,45), het overtreden van regels omtrent de identificatie van dieren²⁵⁰ (€180) en het ontbreken van kogelwerend glas bij de kassa van een benzinestation²⁵¹ (€226,89). Gemiddeld bedraagt de voorwaardelijke geldboete €902,87 (SD 978,50).



²⁴⁶ Art. 15 lid 1 ahf/sub b Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen. Strafbbaarstelling via de WED. Overtreding van de regel dat eet- of drinkwaren of grondstoffen, welke gekoeld moeten worden bewaard teneinde microbiologisch bederf of de uitgroei van pathogene bacteriën tegen te gaan, voor zover door de bereider geen bijzondere bewaar-temperatuur op de voorverpakking is vermeld of de waar niet is voorverpakt, zodanig moeten worden vervoerd of in voorraad worden gehouden dat de temperatuur van de waar ten hoogste 7°C bedraagt.

²⁴⁷ Art. 8.1 lid 1 ahf/ond b Wm. Strafbbaarstelling via de WED. Overtreding van het verbod om zonder vergunning een inrichting te veranderen of de werking daarvan te veranderen. Per 01-10-2010 is deze bepaling komen te vervallen.

²⁴⁸ Art. 37 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Overtreding van het verbod door de houder van een dier om aan een dier de nodige verzorging te onthouden. Uitgangspunt is bestraffing door middel van een bestuurlijke boete welke kan oplopen tot 670.000 euro (art. 120b jo. 120 j Gwwd). Indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd (art. 120 g lid 1 Gwwd).

²⁴⁹ Art. 17 Besluit personenvervoer. Strafbbaarstelling via de WED.

²⁵⁰ Art. 96 Gwwd. Overtreding van regels omtrent de identificatie en registratie van dieren alsmede van levende dierlijke producten. Het betreft een overtreding (art. 120a lid 1 onder a Gwwd) welke wordt afgedaan door middel van een bestuurlijke boete (art. 120b lid 1 Gwwd) tenzij de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder zij is begaan ertoe aanleiding geven de zaak strafrechtelijk af te doen (art. 120 g Gwwd).

²⁵¹ Art. 3.40 ahf/sub c Arbeidsomstandighedenbesluit. Niet naleven van het voorschrift dat voor benzinestations, waarvan de winkel tussen 21.00 uur en 06.00 uur geopend is, geldt. Namelijk dat de plaats in de winkel in een benzinestation waar de kassa zich bevindt, is omgeven door kogelwerend materiaal dat ten minste voor een deel bestaat uit kogelwerend glas.

Bron: JDS/CBS

Kortom, geen miljoenensancties zoals de transacties met SBM Offshore (192 miljoen)²⁵², Rabobank (€70 miljoen) en First International Curaçao Bank van John Deuss (€34,5 miljoen), en de geldboetes voor tankopslagbedrijf Odfjell (€3 miljoen) en chemiebedrijf Dow Benelux (€1,8 miljoen). Net als de transacties, zijn de geldboetes die in het onderhavige hoofdstuk centraal staan, op het eerste gezicht betrekkelijk laag. Uit Figuur 5.13 blijkt echter dat de geldboetebedragen hoger liggen dan de eerder beschreven transactiegeldsommen, maar ook hoger dan de geldboetes die in de gehele strafrechtspleging worden opgelegd. Vergeleken met de bestraffing van delicten begaan door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen, zijn de geldboetes voor rechtspersonen dus hoog. In absolute zin gaat het echter, zowel wat betreft de geldboetes als de transacties, om geringe bedragen.

5.5.4. Een gestandaardiseerde en weinig gevarieerde afdoening van organisatiecriminaliteit

Hoe wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk afgedaan? Wanneer organisatiecriminaliteit wordt opgevat als alle strafbare feiten – zowel overtredingen als misdrijven – begaan door rechtspersonen, valt allereerst op dat de afdoeningsdiversiteit betrekkelijk gering is. Qua sanctionering wordt er vrijwel uitsluitend gebruikgemaakt van transacties (buitengerechtelijk) en geldboetes (gerechtelijk) waarmee over het algemeen lage bedragen gemoeid zijn. In kwantitatieve zin voeren de transacties hierbij de boventoon.

Zeker waar het gaat om de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen, beschouwt het gros van de beleidsmedewerkers, parketsecretarissen en officieren van justitie de transactie als een doelmatig alternatief voor de geldboete, zo blijkt uit de interviews. Zij zien zich gesteld voor de keuze tussen een boete na een soms lange en kostbare gang naar de rechter of een veel snellere (en goedkopere) boete in de vorm van een transactie. Leidend daarbij is het in het opportuniteitsbeginsel vervatte ‘algemeen belang’. Om het systeem beheersbaar te houden, wordt het gebruik van de transactie vaak toegejuicht. Buitengerechtelijke sanctionering in de vorm van een transactie stelt het Openbaar Ministerie in staat zich te concentreren op de zaken ‘die er echt toe doen’. Voor zover het een keuze betreft – zoals aangegeven zijn veel transacties in met name de meer eenvoudige zaken een uitvloeisel van richt-

²⁵² Waarvan €32 miljoen boete en €160 miljoen ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

lijnen die als recht in de zin van art. 79 RO gelden en daarmee relatief dwingend zijn –is de keuze voor een lage transactie dus vaak ingegeven door het streven naar een efficiënte afdoening van een grote bulk aan 'klein onrecht'.

Ook qua gerechtelijke afdoening is de diversiteit beperkt. Rechtspersonen blijken vrijwel uitsluitend met geldboetes te worden geconfronteerd. Stillegging van de onderneming komt – in voorwaardelijke vorm – bijvoorbeeld slechts één keer voor, terwijl bijvoorbeeld openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak geen enkele keer werd opgelegd. In overeenstemming met verschillende OM-persberichten en -mediaoptredens hieromtrent, maar in afwijking van de wettelijke mogelijkheden, geven ook de geïnterviewde officieren van justitie aan dat de geldboete feitelijk de enige gerechtelijke straf is die kan worden gevorderd en opgelegd wanneer de verdachte een rechtspersoon betreft.

Deze constatering is des te opmerkelijker nu met name de stillegging van de onderneming in de criminologische literatuur omtrent de aanpak van organisatiecriminaliteit een belangrijke rol krijgt toebedeeld. In dit licht dient vooral gewezen te worden op het werk van de Australische criminoloog John Braithwaite (1982; 1984; 1985; 1989; 1990; 1992a; 1992b; 1993; 1997; 2002; 2004; 2005; 2008; Braithwaite & Geis, 1982; Braithwaite & Makkai, 1991; Braithwaite & Pettit, 1990; Braithwaite e.a., 2007; Braithwaite e.a., 1987; Braithwaite e.a., 2004). Samen met Ayres ontwikkelde Braithwaite een handhavingspiramide (1992) die ook door veel Nederlandse toezichthouders en handhavers werd omarmd (Van de Bunt e.a., 2007; Mascini, 2013). Deze handhavingspiramide is gestoeld op het ideaal van responsieve handhaving en schrijft een *tit-for-tat*-strategie voor (Ayres & Braithwaite, 1992). Dit houdt in dat een handhaver bij regelovertreding eerst dient te adviseren, instrueren en overtuigen. Pas wanneer dergelijke maatregelen ineffectief blijken en de overtreder blijft volharden in zijn ongewenste gedrag, moet worden overgeschakeld op een sanctie hoger in de piramide. Helemaal bovenin de piramide, een stadium dat is voorbehouden aan die gevallen waarin alle andere maatregelen en sancties niet tot regelnaleving hebben geleid, bevindt zich het uiterste redmiddel, de stillegging van de onderneming.

Uit de interviews zijn grofweg drie redenen te destilleren die officieren van justitie ervan weerhouden deze in het Nederlandse strafrecht als bijkomende straf bestempelde sanctie te eisen. De eerste betreft het feit dat het vorderen van stillegging een lange en kostbare gang naar de rechter vergt. Een reden die hiermee samenhangt, is dat de bewijslast als erg hoog wordt ervaren en daadwerkelijke oplegging als onzeker wordt beschouwd. De derde en laatste reden om stillegging van de onderneming niet te vorderen, heeft

te maken met de consequenties die een stillegging kan hebben voor medewerkers van de onderneming of andere onschuldige derden. Daarbij gaat het niet altijd om eigen bedenkingen bij die consequenties, maar ook om verwachte bezwaren van de rechter.

Uit de interviews blijkt dat het vorderen van stillegging van de onderneming slechts in een tweetal situaties serieus lijkt te worden overwogen. De eerste situatie doet zich voor wanneer het een rechtspersoon betreft waarvan het (voort)bestaan in de ogen van de officier van justitie in hoge mate gestoeld en daardoor afhankelijk is van de criminele activiteiten. In dergelijke gevallen moet die rechtspersoon 'worden uitgeschakeld'. Een tweede situatie waarin stillegging volgens de respondenten een serieuze optie is, doet zich voor wanneer er in de optiek van de officier een groot en reëel gevaar voor de volksgezondheid of het milieu dreigt. Om 'een ramp' te voorkomen, geven sommige officieren van justitie aan bereid te zijn stillegging van de onderneming te eisen. Een bekend voorbeeld hiervan kan worden ontleend aan de rechtszaak tegen een Rotterdams tankopslagbedrijf.²⁵³ Maar ook in deze zaak ging de rechter uiteindelijk niet mee in de eis van de officier tot voorwaardelijke stillegging van de onderneming van de rechtspersoon.²⁵⁴

Enkele gesprekspartners gaven tijdens de eerste interviewronde aan zich niet te herkennen in het in dit hoofdstuk gepresenteerde beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Zo vonden sommigen dat verkeersovertredingen 'niets met organisatiecriminaliteit te maken hebben'. Na zich te hebben verbaasd over het grote aantal verkeersfeiten en de lage sancties suggereerde een geïnterviewde wetenschapper dat ik andere methodologische keuzes diende te maken, want mijn onderzoek naar organisatiecriminaliteit zou toch eigenlijk over hele andere dingen moeten gaan. Uiteindelijk zijn die andere keuzes ook gemaakt, maar wat de in het onderhavige hoofdstuk gemaakte keuzes laten zien, is dat de strafrechtelijke aanpak van delicten begaan door rechtspersonen een andere praktijk is dan die veel mensen daarbij verwachten. Het betreft een praktijk die zich grotendeels aan het zicht van officieren van justitie en wetenschappers, maar zeker ook aan de aandacht van het grotere publiek, onttrekt.

²⁵³ Zie o.m.: <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@32302/eis-3-000-000-boete/> (geraadpleegd op 31 mei 2016).

²⁵⁴ Zie o.m.: *NRC Handelsblad* (4 december 2013), 'Onveiligheid Odfjell beboet met 3 miljoen. Rechter laat tankopslagbedrijf niet stilleggen'.

5.6. Conclusie

Wanneer organisatiecriminaliteit wordt opgevat als alle strafbare feiten die door rechtspersonen worden begaan, dan blijkt de strafrechtelijke afdoeningspraktijk niet overeen te komen met de praktijk waarover de media berichten. Bij de strafrechtelijke aanpak van delicten begaan door rechtspersonen blijkt het niet zozeer te gaan om grote, gerenommeerde multinationals en miljoenenboetes, maar om marginale bedrijfjes en lage financiële sancties. Het gemiddelde strafblad in het onderhavige hoofdstuk betreft een strafblad van een transportbedrijf waar slechts één iemand werkzaam is en dat één strafbaar feit omvat, waarbij het gaat om een verkeersdelict (overtreding van art. 31 Wet goederenvervoer over de weg) dat met een transactie van ongeveer €650,- is afgedaan. De strafrechtelijke aanpak van dergelijke delicten wordt gekenmerkt door routines en standaardisatie. Het betreft een praktijk die zich voornamelijk afspeelt in van oorsprong ondersteunende ketenonderdelen als de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Officieren van justitie komen er nauwelijks aan te pas. Van de in dit hoofdstuk bestudeerde delicten werd slechts 10 procent (N=239) door het in de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit²⁵⁵ gespecialiseerde Functioneel Parket behandeld. De praktijk van de strafrechtelijke aanpak van delicten begaan door rechtspersonen is, net als voor de gehele strafrechtspleging geldt, voor een groot deel de praktijk van de standaardzaak.

Om ook andere facetten van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit te kunnen belichten, wordt de blik in de hierop volgende hoofdstukken vernauwd. Het begrip 'organisatiecriminaliteit' wordt daarbij verder afgebakend. In de drie hierop volgende hoofdstukken wordt deze afbakening op telkens een iets andere wijze vormgegeven. De eerste vervolgstap sluit aan op een begrip waarmee termen als 'organisatiecriminaliteit' en 'witteboordencriminaliteit' in het maatschappelijk verkeer veelvuldig worden geassocieerd. Het zesde hoofdstuk ziet op de strafrechtelijke aanpak van *fraude*.

²⁵⁵ De derde hoofdtaak van het Functioneel Parket is het afwikkelen van complexe ontnemingszaken.

6. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN FRAUDE

6.1. Inleiding

Blijkens hoofdstuk 3 zet het Openbaar Ministerie in op betekenisvolle zaken waarmee heldere signalen kunnen worden afgegeven. Ook de geïnterviewde beleidsmedewerkers, parketsecretarissen en officieren van justitie geven aan dat het strafrecht moet worden ingezet als een *optimum remedium*. In deze optiek kan strafrechtelijk ingrijpen, vanwege de herkenbaarheid, morele geladenheid en ingrijpendheid daarvan, andere maatschappelijke processen activeren waardoor regelnaleving wordt bevorderd. De betekenisvolle zaken die daarvoor 'nodig' zijn, kwamen in het vorige hoofdstuk nauwelijks naar voren. Deels heeft dit te maken met de wijze waarop het begrip 'organisatiecriminaliteit' in dat hoofdstuk werd geoperationaliseerd. Daarom wordt dit begrip in de resterende hoofdstukken verder afgebakend. De blik wordt dus vernauwd, om zo ook niet-standaardzaken uitgebreid te kunnen bespreken.

Het vernauwen van de blik kan op twee manieren: langs de 'daderkant' door bepaalde daders, en langs de 'daadkant' door bepaalde daden te selecteren. In het onderhavige hoofdstuk is voor laatstgenoemde afbakeningswijze gekozen. In 1990 stelde Shapiro zich op het standpunt dat bij de bestudering van organisatiecriminaliteit de nadruk te veel lag op de respectabiliteit en status van de delinquent. Dit terwijl de respectabiliteit en status van de delinquent volgens Shapiro niet onlosmakelijk verbonden zijn met het concept 'organisatiecriminaliteit'. De focus op deze daderkenmerken zou de bestudering van organisatiecriminaliteit onnodig beperken. Zo kan de invloed van de respectabiliteit en status van een delinquent niet worden onderzocht wanneer alle bestudeerde delinquenten respectabiliteit en een hoge sociale status genieten. In Shapiro's optiek zou, om organisatiecriminaliteit in al zijn facetten te kunnen bestuderen, het delict van de delinquent moeten worden gescheiden. In afwijking van het eerdere werk van onder andere Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980) zouden niet de kenmerken van de delinquent, maar de kenmerken van het delict moeten bepalen of er in een concreet geval sprake is van organisatiecriminaliteit. Gezaghebbende studies als die van Shapiro zelf (1984), maar ook die van Wheeler e.a. (1988), Weisburd e.a. (1993; 1994) en Weisburd en Waring (2001) hanteren een dergelijk uitgangspunt.

Wanneer ook wij als uitgangspunt nemen dat organisatiecriminaliteit een begrip is dat betrekking heeft op bepaalde delicten die aan bepaalde criteria voldoen, rijst de vraag: welke criteria en welke delic-

ten? (Reiss & Biderman, 1980: 187) Wheeler e.a. (1982) bakenden in hun onderzoek naar ‘*white-collar offenders in the federal courts*’ het begrip witteboordencriminaliteit af door te kijken naar acht op federaal niveau strafbaar gestelde delicten en verantwoordden hun keuze door te stellen dat het delicten betrof “*that would most frequently be identified by persons as ‘presumptively’ white-collar*” (Wheeler e.a., 1982: 643).” In het onderhavige hoofdstuk hanteren we een soortgelijke insteek en zoomen we in op de strafrechtelijke aanpak van fraude. De vragen die daarbij centraal staan zijn: welke (rechts)personen en fraudedelicten worden strafrechtelijk opgepakt (§6.2) en hoe worden deze vervolgens afgedaan (§6.3)?

In tegenstelling tot ‘organisatiecriminaliteit’, is fraude een term die in het maatschappelijk verkeer veelvuldig wordt gehanteerd. Bekende Nederlandse strafzaken als die rondom Ahold en Vestia werden als fraude aangemerkt en andere zaken zijn er zelfs onlosmakelijk mee verbonden, zoals bijvoorbeeld de bouwfraude of de vastgoedfraude. Wanneer we in de krantendatabank *LexisNexis* zoeken met behulp van de zoekterm ‘fraude’, dan stuiten we op maar liefst 2.537 kranten- en tijdschriftartikelen.²⁵⁶ Deze doen verslag van een breed scala aan wets-overtredingen.

Uit het maatschappelijk verkeer noch uit wet- en regelgeving is een vastomlijnde betekenis van fraude af te leiden (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007; Lamp e.a., 2011: 43-44). Daarom zullen we, in een poging invulling te geven aan het begrip ‘fraude’, zelf op zoek moeten naar strafbepalingen die dikwijls van toepassing zijn wanneer er in het maatschappelijk verkeer over fraude wordt gesproken. Het beeld is echter diffuus. Verschillende vormen van fraude worden in aparte (commune en bijzondere) bepalingen strafbaar gesteld. Hieronder bespreek ik vier clusters van strafbepalingen die zowel in het maatschappelijke als in het wetenschappelijke verkeer veelvuldig in verband worden gebracht met ‘fraude’ (Lamp e.a., 2011), te weten: 1) valsheid in geschrift, 2) fiscale fraude, 3) voorwetenschap en marktmanipulatie en 4) witwassen.

1) Valsheid in geschrift

In de kern is fraude valsheid of bedrog (Lamp e.a., 2011: 45). Fraude in de vorm van valsheid vinden we het meest kernachtig terug in het commune strafrecht in de vorm van valsheid in geschrift (artt. 225, 226

²⁵⁶ Geraadpleegd op 26 oktober 2014 (niet beperkt tot een bepaalde periode).

en 227 Sr).²⁵⁷ In de ‘hoofdbepaling’ van artikel 225 Sr is, kort gezegd, het creëren en gebruiken van valse geschriften (met een bewijsbestemming) strafbaar gesteld. Van vermogensrechtelijke bevoordeling of benadeling hoeft geen sprake te zijn.

2) *Fiscale fraude*

Naast het commune strafrecht, kent ook het bijzonder strafrecht enkele fraudebepalingen. Een belangrijk voorbeeld zijn de fraudebepalingen van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen (AWR). De handhaving van de AWR vindt plaats langs zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke weg.²⁵⁸ Fiscale strafbepalingen zijn in wezen sanctiebepalingen

²⁵⁷ Tot het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw kende het bijzonder strafrecht een veelheid aan specifieke strafbepalingen die vergelijkbaar waren met art. 225 Sr. Destijds maakte de wetgever echter de keuze om de strafbaarheid van dit soort gedrag te concentreren in het Wetboek van Strafrecht. Hierdoor zijn bepalingen van bijzonder strafrecht opgegaan in het commune strafrecht. De artikelen 226 en 227 van het Wetboek van Strafrecht zijn gekwalificeerde delicten ten opzichte van art. 225 Sr. Art. 226 Sr stelt strafbaar valsheid in geschrift in authentieke akten, in schuldbrieven of certificaten via schuld van enige staat, enige provincie, gemeente of openbare instelling, in aandelen of schuldbrieven van aandeel of schuld van enige vereniging, stichting of vennootschap, in talons, dividend- of rentebewijzen of bewijzen in plaats van deze stukken uitgegeven en in voor omloop bestemd krediet- of handelspapier. Art. 227 Sr heeft betrekking op situaties waarin er sprake is van een valse opgave in een authentieke akte. Zie Lamp e.a., 2011.

²⁵⁸ Ten aanzien van het belang van de strafrechtelijke weg vermeldt de memorie van toelichting bij de Ontwerp-AWR dat de grote gemeenschapsbelangen die bij de belastingheffing zijn betrokken krachtige bescherming door het strafrecht niet kunnen missen.²⁵⁸ Belastingheffing beoogt de Staat geldmiddelen te verschaffen die voor zijn instandhouding en voor de vervulling van zijn taak nodig zijn. Bovendien bestaat voor bestraffing van belastingontduiking nog de grond dat die ontduiking leidt tot onevenredig zware druk op de eerlijke belastingbetalers en soms tot grove benadeling van het eerlijke bedrijfsleven. Per 1 januari 1998 is in de Algemene wet inzake rijksbelastingen een herziening op het stelsel van fiscale boetes en fiscale strafbare feiten doorgevoerd.²⁵⁸ Het algemene uitgangspunt daarbij is dat het strafrecht moet worden gereserveerd voor de uitschieters van onrecht (Bakker, 2011: 215). In de Justitiebegroting voor 2010 wordt deze *ultimum remedium*-gedachte als volgt verwoord: “Bij de handhaving zal, waar mogelijk, gebruik worden gemaakt van andere middelen dan het strafrecht. Als bekend wordt hard gewerkt aan het in ruimere mate inzetten van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke middelen bij de ordeningswetgeving”.²⁵⁸ De keuze welk handhavingsinstrument wordt ingezet, wordt in de praktijk mede bepaald door de Richtlijnen aanmelding en afhandeling van fiscale delicten, douane- en toeslagendelicten (Richtlijnen AAFD), waarin door het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst beleidsmatige afspraken zijn gemaakt omtrent de afdoening van overtredingen van de belastingwet.²⁵⁸ Uit deze richtlijnen komt naar voren dat het strafrecht in beginsel alleen wordt ingezet in die gevallen waarin sprake is van flagrante schendingen van de rechtsorde, waardoor grote schade aan de belangen van burger en staat kunnen ontstaan. De richtlijnen zouden er dus toe moeten leiden dat fiscale fraudezaken met minder of geen maatschappelijke effect vaker bestuursrechtelijk worden afgedaan. Niettemin is voor het fiscale strafrecht nog steeds een belangrijke plaats weggelegd in het beleid op dit terrein. Zo wordt in de eerder genoemde richtlijnen gespro-

op voorschriften die elders in de AWR zijn gedefinieerd. Ook al gaat strafbare belastingontduiking dikwijls gepaard met elementen van valsheid, de strafbepalingen in de AWR hebben daardoor een andere inhoud dan het commune art. 225 Sr.

De twee strafbepalingen in de AWR zijn de artikelen 68 en 69. In artikel 68 AWR is beschreven ter zake van welke overtredingen een gevangenisstraf of geldboete kan worden opgelegd. Deze overtredingen betreffen schendingen van de bijkomende fiscale verplichtingen die uit de AWR en verschillende andere belastingwetten voortvloeien. Het opzettelijk veronachtzamen van bepaalde fiscale verplichtingen is als misdrijf strafbaar gesteld in art. 69 AWR. In het kader van de strafmaxima wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de misdrijven die zijn neergelegd in het eerste lid van art. 69 AWR waarop een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of een geldboete van de vierde categorie of, indien dit bedrag hoger is, ten hoogste één maal het bedrag van de te weinig geheven belasting is gesteld en anderzijds de misdrijven uit het tweede lid die bestraft kunnen worden met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie of, indien dit bedrag hoger is, ten hoogste één maal het bedrag van de te weinig geheven belasting.

3) *Voorwetenschap en marktmanipulatie*

Andere wettelijke bepalingen die blijkens de juridische literatuur vaak onder de noemer 'fraude' worden geschaard, zijn de artikelen 5:56 ('verbod van gebruik van voorwetenschap')²⁵⁹, 5:57 ('tipverbod')²⁶⁰ en 5:58 ('verbod van marktmanipulatie')²⁶¹ van de Wet op het financieel

ken van de meerwaarde van het strafrecht door de normstellende en normbevestigende werking ervan en het preventieve effect dat ervan uit zou gaan.

²⁵⁹ Het eerste lid van artikel 5:56 Wft verbiedt bepaalde personen gebruik te maken van voorwetenschap door een transactie te verrichten of te bewerkstelligen (waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen 'primaire insiders' en 'secundaire insiders').

²⁶⁰ Het in artikel 5:57 vervatte tipverbod stelt dat degene die over voorwetenschap beschikt deze informatie niet aan een derde mag mededelen en een derde evenmin mag aanbevelen om transacties te verrichten in financiële instrumenten waarop de informatie betrekking heeft. Het tipverbod van art. 5:57 Wft beperkt het doorsijpelen van voorwetenschap en voorkomt dat het verbod van gebruik van voorwetenschap wordt omzeild.

²⁶¹ In het eerste lid van art. 5:58 Wft is het verbod van marktmanipulatie neergelegd. Dit verbod kan worden onderverdeeld in een verbod van informatiemanipulatie en een verbod van transactiemanipulatie. Informatiemanipulatie is kortweg het verspreiden van onjuiste of misleidende informatie die mogelijk invloed heeft op de koers van financiële instrumenten. Transactiemanipulatie, daarentegen, is het verrichten van bepaalde transacties die ertoe leiden dat de koers van financiële instrumenten op een kunstmatig niveau belandt. Door art. 5:58 Wft handelt een persoon bijvoorbeeld strafbaar indien hij informatie verstrekt over een beursgenoteerde onderneming die

toezicht (Wft). Deze verbodsbepalingen dienen een bijdrage te leveren aan het voorkomen van marktmisbruik dan wel een grondslag te bieden voor bestraffing van marktmisbruik. Ook ten aanzien van de Wet op het financieel toezicht heeft de wetgever de keuze of in een concreet geval bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk moet worden gehandhaafd, aan de toezichthoudende en opsporingsbevoegde organen overgelaten (Hartmann, 2004; Lamp, 2011; Leliveld, 2009). Overtreding van de drie voornoemde bepalingen vormt een economisch delict op grond van art. 1 Wet op de economische delicten (WED) en de maximumstraf is een gevangenisstraf van twee jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (max. €19.500,-).

4) *Witwassen*

In omvangrijke fraudezaken is vaak ook een element van witwassen te onderkennen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Klimop-zaak, waarin de hoofdverdachten naast onder andere valsheid ook witwassen ten laste werd gelegd. In het verleden werd witwassen gezien als een bijzondere vorm van heling (art. 416 en 417 Sr). Het afgelopen decennium is echter het belang van een zelfstandige strafbaarstelling van witwassen (sinds 2001) in groeiende mate onderkend, niet in de laatste plaats door het toegenomen belang dat er binnen politie en justitie wordt gehecht aan het opsporen van misdadagelden en het aanpakken van financiële *facilitators* in de georganiseerde en financieel-economische criminaliteit.

Artikel 420bis Sr stelt de opzettelijke vorm van witwassen strafbaar. De verdachte dient ten tijde van de gedraging te weten dat het voorwerp dat hij verbergt of verhuult uit een misdrijf afkomstig is. Ten aanzien van deze wetenschap is voorwaardelijk opzet voldoende. Het zogenoemde ‘opzet-witwassen’ van artikel 420bis Sr is de generalis van de specialis ‘gewoonte-witwassen’ dat strafbaar is gesteld in artikel 420ter Sr. Iemand maakt zich schuldig aan ‘gewoonte-witwassen’ wanneer hij zich herhaaldelijk schuldig maakt aan ‘opzet-witwassen’. Art. 420bis Sr kent een strafmaximum van vier jaren gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie, terwijl de gevangenisstraf in het geval van art. 420ter Sr maximaal zes jaren kan bedragen.²⁶²

bewust positiever is dan de werkelijke feiten rechtvaardigen. Voor strafbaarheid is niet nodig dat de verspreider voordeel heeft gehad bij de verspreiding of dat een derde vermogensnadeel heeft ondervonden. De bewuste onwaarheid is op zich al een strafbare inbreuk op de rechtsorde. De integriteit van de financiële markt is hier het rechtsgoed dat beschermd wordt.

²⁶² Ten tijde van het onderzoek. De straffen voor witwassen zijn per 1 januari 2015 verhoogd.

Tabel 6.1 biedt een overzicht van de hierboven besproken strafbepalingen inclusief hun strafmaxima. Deze strafbepalingen zullen in het vervolg van dit hoofdstuk tezamen het begrip ‘fraude’ inkleuren. Oftewel, de werkdefinitie die in het onderhavige onderzoek van het begrip ‘fraude’ wordt gehanteerd luidt als volgt: *iedere overtreding van art. 225 Sr, art. 226 Sr, art. 227 Sr, art. 68 AWR, art. 69 AWR, art. 5:56 Wft, art. 5:57 Wft, art. 5:58 Wft, art. 420bis Sr of art. 420ter Sr.*²⁶³ Ook in dit hoofdstuk geldt dat eerst de resultaten van de grootschalige strafbladenanalyse worden besproken, die vervolgens in tussenconclusies (§6.2.4 en §6.3.3) aan de hand van de afgenomen interviews met beleidsmedewerkers, parketsecretarissen en officieren van justitie worden toegelicht en geïllustreerd.

Tabel 6.1 Fraudebepalingen inclusief maximumstraffen

	Artikel	Maximumstraf ²⁶⁴
<i>Valsheid in geschrift</i>		
	Art. 225 Sr	6 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-)
	Art. 226 Sr	7 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-)
	Art. 227 Sr	6 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-)
<i>Fiscale fraude</i>		
	Art. 68 lid 1 AWR	6 maanden hechtenis, geldboete van de derde categorie (€8.100,-)
	Art. 68 lid 2 AWR	Geldboete van de tweede categorie (€4.050,-)
	Art. 69 lid 1 AWR	4 jaren hechtenis, geldboete van de vierde categorie (€20.250,-), ten hoogste eenmaal het bedrag van de te weinig

²⁶³ De keuze voor de genoemde strafbepalingen is, vanwege het ontbreken van een eenduidige en allesomvattende fraudebepaling, tot een bepaalde hoogte willekeurig. Gekozen is echter voor strafbepalingen welke zowel in de juridische literatuur als in de mediaberichtgeving omtrent fraudezaken vaak onder de noemer ‘fraude’ worden geschaard.

²⁶⁴ Sinds 2006 worden de boetemaxima elke 2 jaar aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. De laatste aanpassing dateert van 1 januari 2014. Omdat het onderhavige onderzoek een eerdere periode bestrijkt, golden er ten tijde van de afdoening van deze delicten andere boetemaxima. De hier weergegeven maxima dienen daarom slechts ter indicatie.

	Art. 69 lid 2 AWR	geheven belasting 6 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-), ten hoogste eenmaal het bedrag van de te weinig geheven belasting ²⁶⁵
<hr/>		
<i>Voorwetenschap en marktmanipulatie</i>	Art. 5:56 Wft	2 jaren hechtenis, taakstraf, geldboete van de vierde categorie (€20.250,-)
	Art. 5:57 Wft	2 jaren hechtenis, taakstraf, geldboete van de vierde categorie (€20.250,-)
	Art. 5:58 Wft	2 jaren hechtenis, taakstraf, geldboete van de vierde categorie (€20.250,-)
<hr/>		
<i>Witwassen</i>	Art. 420bis Sr	4 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-)
	Art. 420ter Sr	6 jaren hechtenis, geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-)

6.2. De rechtspersonen en hun delicten

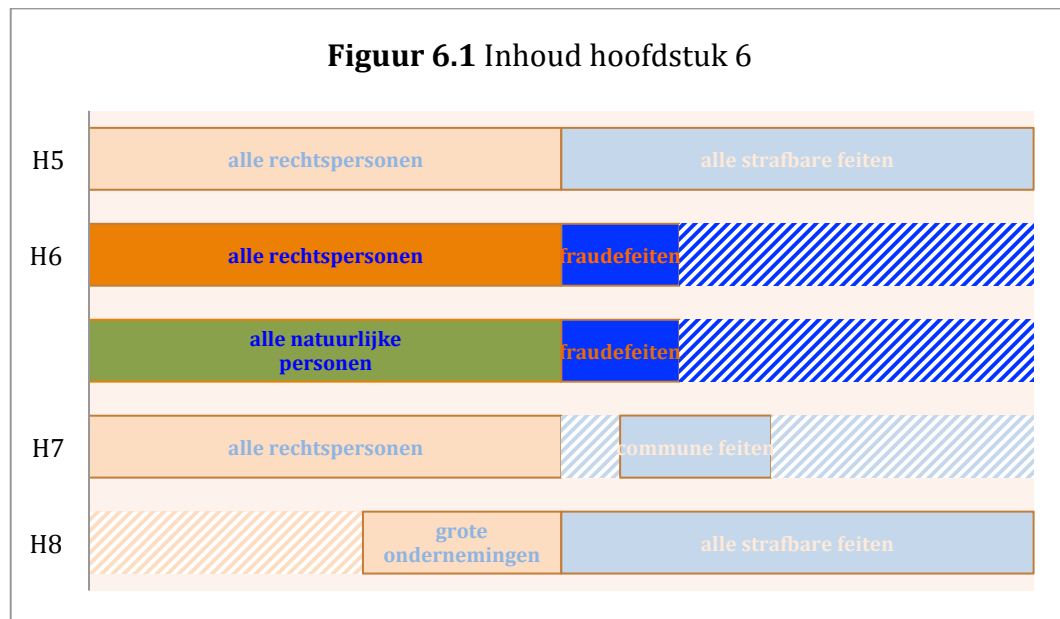
6.2.1. De steekproef

Ook in het onderhavige hoofdstuk is weer een steekproef getrokken uit het Justitieel DocumentatieSysteem (JDS). Het steekproefkader dat wordt gebruikt om de strafrechtelijke aanpak van fraude in kaart te brengen, bestaat uit alle rechtspersonen en natuurlijke personen die ten tijde van de bevraging (oktober 2012) in verband met minimaal één van de besproken fraudebepalingen in het JDS staan geregistreerd. De totale populatieomvang bleek 3.458 rechtspersonen en 152.785 natuurlijke personen te omvatten.

Vanuit de Justitiële Informatiedienst kreeg ik twee *Excel*-bestanden met respectievelijk 3.458 (rechtspersonen) en 152.785 (natuurlijke personen) unieke JDS-nummers toegestuurd. Deze JDS-

²⁶⁵ Met dien verstande dat voor zover de onjuistheid in of onvolledigheid van de belastingaangifte betrekking heeft op belastbaar inkomen als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001 de geldboete ten hoogste driemaal het bedrag van de te weinig geheven belasting bedraagt.

nummers zijn vervolgens in het statistiekprogramma *SPSS Statistics* ingevoerd om met behulp van dit programma een aselechte steekproef te kunnen trekken. Daarbij stelde ik de steekproefomvang vast op 350 rechtspersonen en 500 natuurlijke personen waarmee in beide gevallen sprake is van een representatieve steekproef. Twee lijsten met 350 en 500 *at random* geselecteerde JDS-nummers stuurde ik vervolgens retour en uiteindelijk ontving ik 273²⁶⁶ (rechtspersonen) en 499 (natuurlijke personen) unieke strafbladen.



In het onderhavige hoofdstuk wordt dus, zo bevestigt Figuur 6.1, naar zowel rechtspersonen als natuurlijke personen gekeken. Dit omdat ook natuurlijke personen een belangrijke rol spelen met betrekking tot organisatiecriminaliteit. Zolang een natuurlijke persoon een delict begaat in het kader van de uitoefening van organisatorische taken en zolang dit delict (ook) ten bate van de organisatie als geheel komt, is er in principe sprake van organisatiecriminaliteit. Op basis van een strafblad kan niet met honderd procent zekerheid worden gesteld dat een strafbaar feit gepleegd door een natuurlijke persoon als organisatiecriminaliteit kan worden aangemerkt. Daarvoor is de informatie op het strafblad te summier. Maar omdat het aantal geselecteerde strafbepalingen in het onderhavige hoofdstuk beperkt is en al deze bepalingen in het maatschappelijk verkeer veelvuldig in verband worden gebracht met organi-

²⁶⁶ Onder de toegestuurd gekregen documenten bleken zich nogal wat dubbele strafbladen te vinden. Met name de relatief grote uitval wat betreft de rechtspersonen is opmerkelijk te noemen. De reden hiervoor heb ik niet kunnen achterhalen.

satiecriminaliteit, lopen we veel minder dan in het vorige hoofdstuk het risico dat we voor wat betreft de natuurlijke personen stuiten op delicten die niets of nauwelijks iets te maken hebben met deze vorm van criminaliteit.

6.2.2. De in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen²⁶⁷

Om de justitiële gegevens te kunnen koppelen aan bedrijfsmatige achtergrondinformatie²⁶⁸ is deze informatie opgevraagd met behulp van de financiële databank Orbis. Tabel 6.2 geeft de eerste beschrijvende statistieken van de 273 in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen weer.

Tabel 6.2 Beschrijvende statistieken van strafrechtelijk gesanctioneerde rechtspersonen (fraude)

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Aantal werkzame personen	149	1	161	17,35	29,75
Vermogen ^{o269}	125	21	88.060	3.530,58	8.570,42
Is het bedrijf nog actief? ²⁷⁰					
Totaal	228				
Actief	62,3%				
Inactief	37,7%				

Bron: Orbis

Noten:

^oIn duizenden euro's

Uit Tabel 6.2 blijkt dat het aantal werkzame personen voor 149 rechtspersonen kon worden vastgesteld, terwijl ik van 125 rechtspersonen

²⁶⁷ Op basis van de justitiële en financiële gegevens kunnen geen uitspraken worden gedaan over de achtergronden van de natuurlijke personen. Deze komen dus pas aan bod wanneer wordt ingegaan op de door hen gepleegde strafbare feiten.

²⁶⁸ Het JDS bestaat, in tegenstelling tot de Onderzoeks- en Beleidsdatabank Justitiële Documentatie (OBJD), uit ongeanonimiseerde of ongepseudonimiseerde gegevens en dergelijke gegevens zijn onontbeerlijk wanneer de justitiële gegevens moeten worden gekoppeld aan informatie uit andere databronnen.

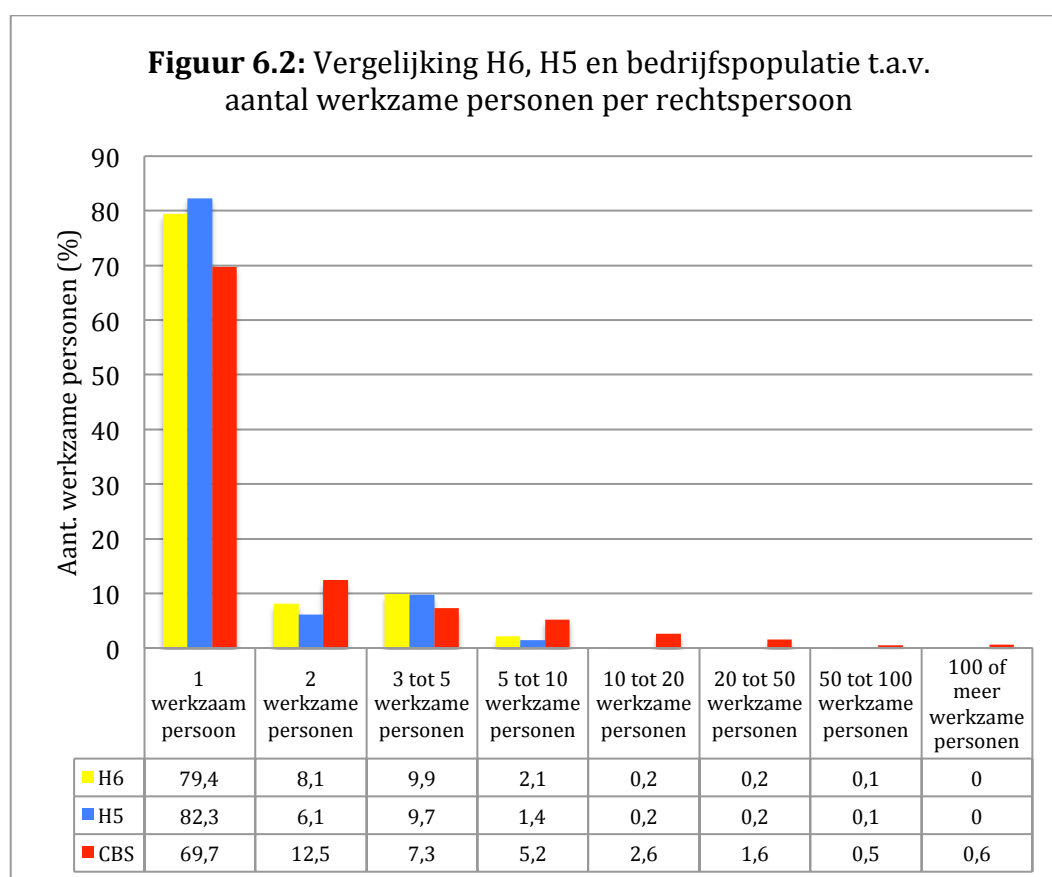
²⁶⁹ Omzet- en winstcijfers heb ik in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

²⁷⁰ Per april 2013.

het totale vermogen kon achterhalen.²⁷¹ Het minimale aantal werkzame personen bedraagt 1, terwijl de grootste rechtspersoon uit 161 werkzame personen blijkt te bestaan. Per rechtspersoon blijken er gemiddeld ongeveer 17 personen werkzaam te zijn. Het gemiddelde vermogen bedraagt ruim €3,5 miljoen. Meer dan zestig procent van alle rechtspersonen waarvoor dit kon worden nagegaan was ten tijde van de bevraging nog actief. Bijna veertig procent van de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen was in april 2013 dus reeds failliet of bestond anderszins niet langer.

Omvang

Hoe verhouden de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen zich qua omvang tot de rechtspersonen uit het vorige hoofdstuk en de CBS-bedrijfspopulatie? Figuur 6.2 biedt een overzicht.



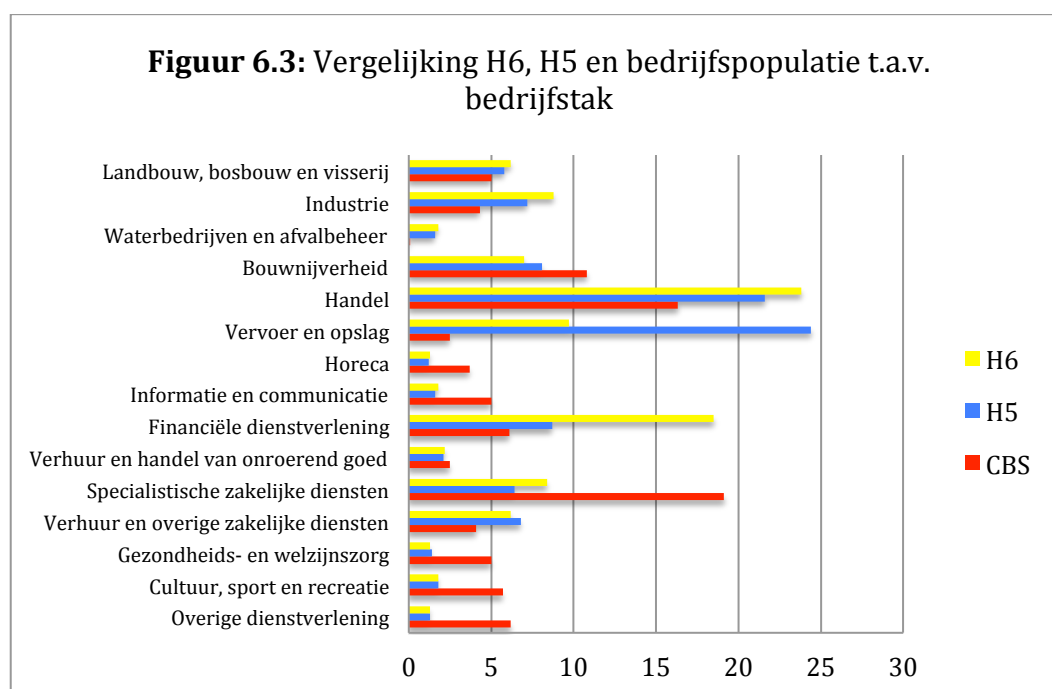
Bron: Orbis/CBS

²⁷¹ Omzet- en winstcijfers hebben we in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

De in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen blijken relatief klein te zijn. Net als de in verband met een willekeurig delict strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen zijn de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen oververtegenwoordigd in de laagste en juist ondervertegenwoordigd in de hoogste categorie. Wat betreft hun hoofdactiviteiten verschillen de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen echter wel van de in het vorige hoofdstuk besproken rechtspersonen.

Hoofdactiviteiten

Figuur 6.3 biedt een overzicht van de verdeling van de in het onderhavige hoofdstuk geselecteerde rechtspersonen over de verschillende categorieën hoofdactiviteiten.²⁷²



Bron: Orbis/CBS

De grootste groep in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen (N=54; 23,8%) moet op basis van hun hoofdactiviteit tot de hoofdgroep 'Handel' worden gerekend. Net als in het vorige hoofdstuk zijn de specifieke hoofdactiviteiten waar deze rechtspersonen zich mee bezighouden zeer divers. Vier rechtspersonen zijn te

²⁷² Omdat niet van alle strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen financiële achtergrondinformatie kon worden gevonden, heeft Figuur 1 betrekking op 227 van de in totaal 273 rechtspersonen.

kenmerken als ‘groothandel in vee’ en in drie gevallen betreft het een ‘groothandel in akkerbouwproducten en veevoeder’. Drie andere rechtspersonen zijn gespecialiseerd in de ‘handel in en reparatie van personenauto’s en lichte bedrijfsauto’s, terwijl het twee maal een ‘groothandel in ferrometalen en halffabrikaten’ betreft. Ook de hoofdgroep ‘Financiële dienstverlening’ werd veelvuldig (N=42; 18,5%) aangetroffen. In maar liefst dertig gevallen gaat het daarbij om een ‘financiële holding’. Andere hoofdactiviteiten die relatief vaak werden geconstateerd, zijn ‘Expeditie, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer’ (N=7), ‘Goederenvervoer over de weg’ (N=6) en ‘Organisatiebureaus’ (N=5).

Ook voor wat betreft de bedrijfstakverdeling is nagegaan hoe de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen zich verhouden tot de rechtspersonen uit het vorige hoofdstuk en de CBS-bedrijfspopulatie.²⁷³ Uit Figuur 6.3 is af te leiden dat de hoofdgroep ‘Handel’ en met name de hoofdgroepen ‘Industrie’ en ‘Financiële dienstverlening’ sterk oververtegenwoordigd zijn onder de in dit hoofdstuk geselecteerde rechtspersonen. Het relatief grote aantal rechtspersonen dat op basis van hun hoofdactiviteit tot de groep ‘Financiële dienstverlening’ kan worden gerekend, zou te maken kunnen hebben met het feit dat de papierstroom binnen deze ondernemingen eveneens relatief groot is. Immers, hoe groter de papierstroom, hoe talrijker de kansen om te frauderen. Toch is het in dat licht opmerkelijk dat een andere bedrijfstak waarin veel documenten worden uitgewisseld, namelijk de ‘Specialistische zakelijke dienstverlening’, juist weer relatief weinig voorkomt onder de in dit hoofdstuk geselecteerde rechtspersonen. Een andere opmerkelijke constatering is dat de steekproef ten opzichte van de totale bedrijfspopulatie weinig bouwondernemingen behelst. Dit terwijl de bouwnijverheid bij uitstek een sector vormt die veelvuldig in verband wordt gebracht met fraude (Nelen & Ritzen, 2013).

6.2.3. De delicten

Aantal fraudedelicten

Nu we hebben stilgestaan bij de achtergrond van de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen, is het tijd om in te zoomen op de delicten die door deze 273 rechtspersonen en de 499

²⁷³ De hier afgebeelde CBS-percentages hebben betrekking op de onderverdeling van alle Nederlandse bedrijven naar bedrijfstak per 31 mei 2012.

natuurlijke personen worden begaan. Omdat de steekproeven getrokken zijn uit populaties van strafrechtelijk geregistreerde personen, staat vast dat iedere persoon minimaal één fraudedelict op zijn naam heeft staan. Dit blijkt ook uit Tabel 6.3.

Tabel 6.3 Aantal fraudefeiten per rechtspersoon en natuurlijke persoon

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Rechtspersonen	273	1	7	1,35	,81
Natuurlijke personen	499	1	39	1,40	1,86

Bron: JDS

Zowel wat betreft de rechtspersonen als wat betreft de natuurlijke personen is het aantal fraudefeiten betrekkelijk gering. Het meest omvangrijke strafblad van een rechtspersoon bevat 7 fraudefeiten. Dit maximum ligt bij de natuurlijke personen beduidend hoger (N=39). Toch lopen de gemiddelden niet ver uiteen: voor zowel de rechtspersonen (1,35) als de natuurlijke personen (1,40) geldt dat het gemiddelde strafblad iets meer dan 1 fraudefeit behelst. In totaal gaat het om 367 fraudefeiten van rechtspersonen en 701 fraudefeiten van natuurlijke personen.

Recidive

Ook uit Tabel 6.4 blijkt dat de rechtspersonen en natuurlijke personen voor wat betreft het aantal fraudefeiten verhoudingsgewijs niet sterk van elkaar afwijken. Ruim driekwart van de strafbladen bevat slechts één fraudefeit. Dit betekent dat minder dan een kwart van alle in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen en natuurlijke personen als een recidivist te bestempelen is.²⁷⁴ Het merendeel van deze recidivisten heeft 2 fraudefeiten op zijn strafblad staan.

Tabel 6.4 Aantal fraudefeiten per rechtspersoon en natuurlijke personen uitgesplitst in categorieën

²⁷⁴ Strikt genomen kan niet met zekerheid worden gesteld dat het hier ook daadwerkelijk om recidivisten gaat. In het geval van sommige fraudefeiten volgde bijvoorbeeld een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging. In deze gevallen is dus niet wettig en overtuigend vast komen te staan dat de bewuste persoon ook daadwerkelijk heeft gerecidiveerd. In het onderhavige onderzoek wordt recidivisme echter opgevat als het beschikken over een strafblad met meer dan één strafbaar feit en in dit geval meer dan één fraudefeit.

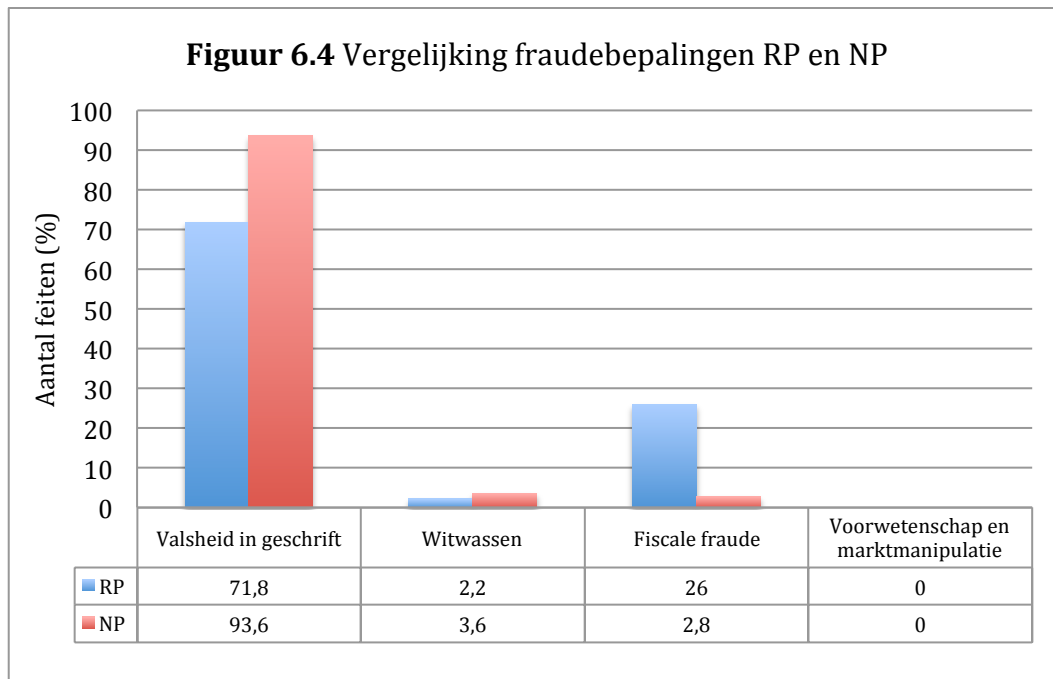
Fraudefeiten	Rechtspersonen		Natuurlijke personen	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%
1	208	76,2	388	77,8
2	48	17,6	79	15,8
3	10	3,7	18	3,6
4	4	1,5	9	1,8
≥ 5	3	1,1	5	1,0
Totaal	273	100	499	100

Bron: JDS

Slechts iets meer dan 6 procent van de strafbladen beslaat meer dan 2 fraudefeiten. Dit betekent dat 6,3% van de rechtspersonen verantwoordelijk is voor 16,7% van alle fraudefeiten, terwijl 6,4% van de natuurlijke personen verantwoordelijk is voor 22,1% van het totale aantal fraudefeiten. We kunnen dus concluderen dat het aantal fraudefeiten in het geval van de natuurlijke personen duidelijker dan bij de rechtspersonen kan worden toegeschreven aan een klein aantal personen. Dit beeld wordt bevestigd wanneer wordt nagegaan voor welk deel van de fraudefeiten de bovenste 1% verantwoordelijk is. Vanwege het ontbreken van duidelijke uitschieters (het maximumaantal fraudefeiten per strafblad bedraagt immers 7) omvatten de strafbladen van de bovenste 1% van de rechtspersonen 5,2% van alle fraudefeiten. Dit terwijl de strafbladen van de bovenste 1% qua natuurlijke personen 9,3% van het totale aantal fraudefeiten behelzen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het meest omvangrijke strafblad van een natuurlijke persoon 39 fraudefeiten bevat en daarmee in zijn eentje (0,2%) al verantwoordelijk is voor 5,6% van alle fraudefeiten. Kortom, zowel bij de rechtspersonen als bij de natuurlijke personen kan een relatief groot aantal fraudefeiten worden toegeschreven aan een klein aantal personen, maar deze clustering is extremer waar het de natuurlijke personen betreft.

Typen fraudedelicten

Maar *welke* delicten bevatten de geselecteerde strafbladen dan? Vanwege de selectie die ten grondslag ligt aan het onderhavige hoofdstuk staat bij voorbaat vast dat de diversiteit geringer zal zijn dan in het vorige hoofdstuk. Verdeeld over de vier fraudecategorieën ziet het totaalplaatje er in het onderhavige hoofdstuk als volgt uit:



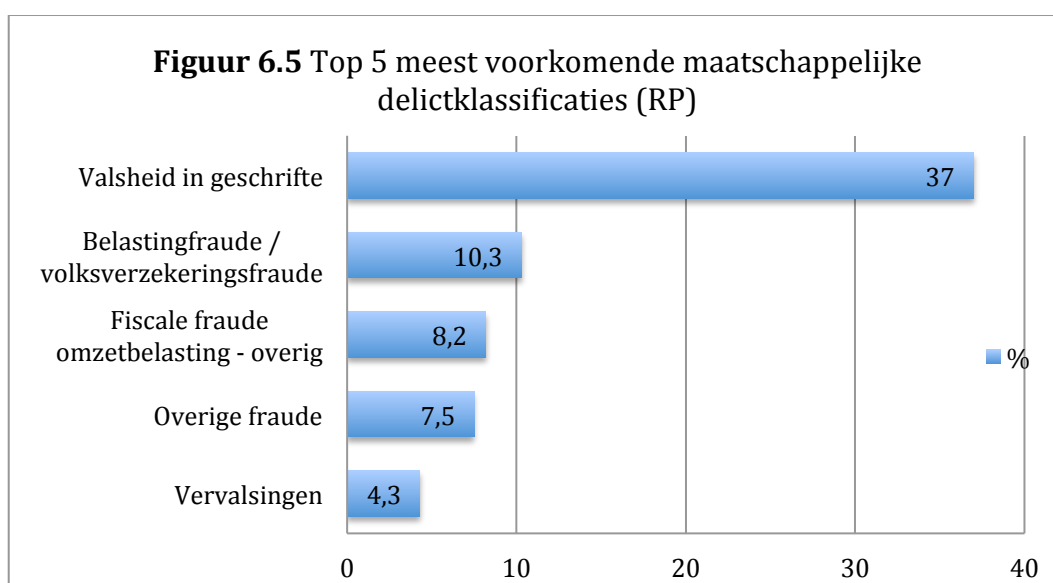
Bron: JDS

Figuur 6.4 laat allereerst zien dat voor de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen meer dan 70 procent (71,8%; N=262) van de fraudedelicten is te classificeren als ‘valsheid in geschrift’. Bij de natuurlijke personen ligt dit percentage nog hoger; bijna 95 procent (93,6%; N=656) van hun fraudedelicten betreft voornoemd cluster. Waar nog ruim een kwart (26%; N=95) van de fraudefeiten van rechtspersonen betrekking heeft op ‘fiscale fraude’, daar gaat het voor wat betreft de natuurlijke personen vrijwel uitsluitend om het commune valsheid in geschrift.

Samengevat, springen drie uitkomsten in het oog: 1) het grote aandeel van het cluster ‘valsheid in geschrift’, 2) het volledig ontbreken van de Wet op het financieel toezicht en 3) de verschillen tussen enerzijds de rechtspersonen en anderzijds de natuurlijke personen wat betreft het aantal fiscale fraudes. Deze laatste uitkomst hangt hoogstwaarschijnlijk vooral samen met het feit dat rechtspersonen zich nu eenmaal veel vaker met fiscale aangelegenheden bezighouden dan de doorsnee natuurlijke persoon. Op de twee overige uitkomsten zal in §6.4.4 worden gereflecteerd aan de hand van criminologische en juridische literatuur en de afgenomen interviews met officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers en andere personen die nauw betrokken zijn bij de strafrechtelijke aanpak van fraude.

Maatschappelijke delictklassificaties

Eerst zoomen we nog wat verder in op de fraudedelicten die in het onderhavige hoofdstuk centraal staan. Gezien de kwantitatieve dominantie van het cluster ‘valsheid in geschrift’ en de betrekkelijk vage delictsbepalingen die daarbij horen, is het interessant om na te gaan of met behulp van de strafrechtelijk geregistreerde ‘maatschappelijke klassificaties’ meer kan worden gezegd over de delicten die binnen dit cluster vallen.²⁷⁵ Vanwege het grote aantal verschillende maatschappelijke klassificaties beperken we ons wat betreft de bespreking ervan tot de vijf meest voorkomende. De Figuren 6.5 en 6.6 geven de vijf meest voorkomende delictklassificaties voor zowel de rechtspersonen (Figuur 6.5) als de natuurlijke personen (Figuur 6.6) weer.



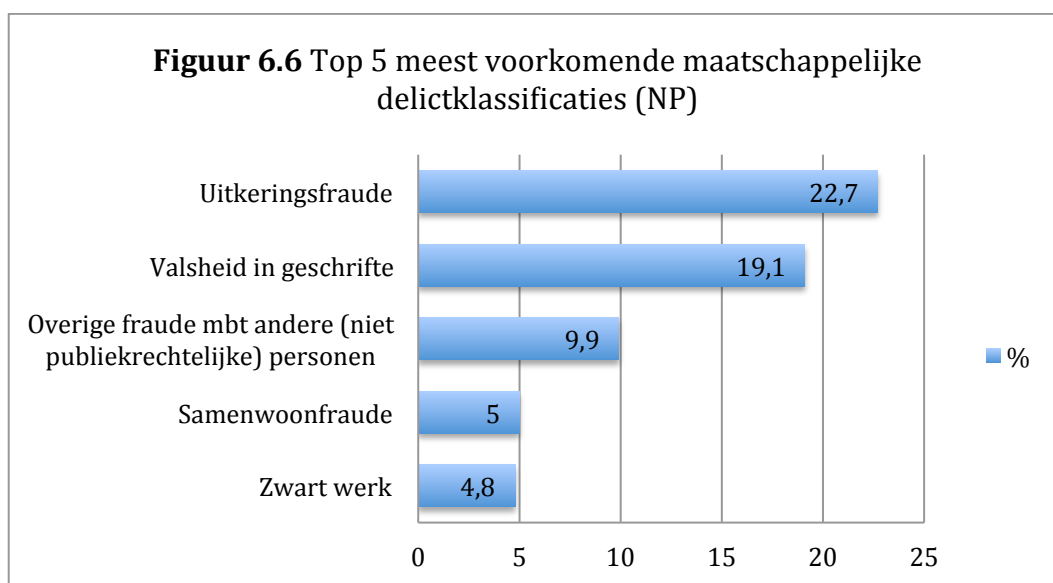
Bron: JDS

Uit Figuur 6.5 blijkt dat ook wat betreft de maatschappelijke klassificatie de grootste groep fraudefeiten van rechtspersonen het label ‘valsheid in geschrift’ opgeplakt heeft gekregen. Toch is dit aantal (37%; N=99) al aanzienlijk kleiner dan het aantal waarvan Figuur 6.3 melding maakte. De top vijf van meest voorkomende maatschappelijke delictklassificaties wordt gecompleteerd door ‘belastingfraude/volksverzekeringsfraude’ (10,3%; N=21), ‘fiscale fraude omzetbelasting’ (8,2%; N=19), ‘overige fraude’ (7,5%; N=19), en ‘vervalsingen’

²⁷⁵ Handhavers zijn niet verplicht om de ‘maatschappelijke klassificatie’ van een delict te registreren. Desalniettemin, bleek deze voor 277 van de in totaal 365 delicten te achterhalen.

(4,3%; N=15). De overige maatschappelijke klassificaties bleken maximaal 8 maal voor te komen.

Het relatief grote aandeel van de fiscale delicten in de rechtspersonensteekproef wordt dus geïllustreerd door het feit dat de top 3 van deze steekproef, naast 'valsheid in geschrift', bestaat uit twee fiscale categorieën. Het gegeven dat het cluster 'valsheid in geschrift' bij de maatschappelijke klassificatie kleiner uitvalt dan wat betreft de geregistreerde strafbepalingen en de constatering dat zowel de nummer 2 als de nummer 3 qua maatschappelijke klassificatie betrekking heeft op fiscale delicten, impliceren dat veel fiscale delicten niet via de AWR, maar met behulp van art. 225 Sr worden aangepakt.



Bron: JDS

Wat betreft de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde natuurlijke personen leidt een blik op de meest voorkomende delictklassificaties tot een andere belangrijke conclusie. Alhoewel in beide steekproeven art. 225 Sr (valsheid in geschrift) veruit het vaakst voorkomt, blijkt de top 5 van meest voorkomende delictklassificaties voor wat betreft de natuurlijke personen (Figuur 6.5)²⁷⁶ niet te worden aangevoerd door de categorie 'valsheid in geschrift', maar door de categorie 'uitkeringsfraude'. Bijna 23 procent (N=122) van alle delictklassificaties blijkt laatstgenoemd label te betreffen. De klassificatie 'valsheid in geschrift' (19,1%; N=103) staat op plek 2 en de top 5 bestaat voorts uit de

²⁷⁶ Handhavers zijn niet verplicht om de 'maatschappelijke klassificatie' van een delict te registreren. Desalniettemin, bleek deze voor 540 van de in totaal 701 delicten te achterhalen.

categorieën 'overige fraude' (9,9%; N=53), 'samenwoonfraude' (5%; N=27) en 'zwart werk' (4,8%; N=26).

De meest opvallende conclusie die op basis van Figuur 6.6 kan worden getrokken is dan ook dat we wat betreft de natuurlijke personen in het onderhavige hoofdstuk slechts in beperkte mate te maken hebben met 'organisatiecriminaliteit'. Het is hoogst twijfelachtig of delicten als 'uitkeringsfraude', 'samenwoonfraude' en 'zwart werk' in een organisatorische context en in het belang van een organisatie worden gepleegd. Waar beide elementen van het concept 'organisatiecriminaliteit' bij de strafrechtelijk aanpak van rechtspersonen op voorhand zijn gewaarborgd, daar blijken de natuurlijke personen in dit hoofdstuk weliswaar in verband te kunnen worden gebracht met fraude, maar niet zozeer met organisatiecriminaliteit. In het vervolg van dit hoofdstuk zal de nadruk daarom liggen op de strafrechtelijke afdoening van de fraudefeiten begaan door *rechtspersonen*. Waar de strafrechtelijke aanpak van de natuurlijke personen wordt besproken, zal dit vooral zijn met het oog op het duiden van de wijze waarop de fraudefeiten van de rechtspersonen worden afgedaan.

6.2.4. Tussenconclusie

De meest opvallende uitkomst is de kwantitatieve dominantie van artikel 225 Sr. Het overgrote merendeel van de strafrechtelijk geregistreerde fraude wordt aangepakt op grond van deze strafbepaling. Hieronder ga ik daarom aan de hand van de afgenomen interviews kort in op de redenen die hieraan ten grondslag liggen en de kanttekeningen die hierbij kunnen worden geplaatst. Uit de interviews komt naar voren dat de dominantie van art. 225 Sr samenhangt met de complexiteit van bewijsvraagstukken, maar tevens met het routinematig opereren van handhavingsbureaucratieën.²⁷⁷

Art. 225 Sr: A prosecutor's darling

Omdat een zogenoemde *specialis-generalis*-verhouding tussen de commune fraudebepalingen (Wetboek van Strafrecht) en de fiscale (AWR) en financiële (Wft) bepalingen voor het overgrote merendeel van de

²⁷⁷ Backx en Van der Landen (2011: 95) wijzen ter verklaring van art. 225 Sr als *prosecutor's darling* ook nog op het gegeven dat gebruik daarvan minder belasting is voor de benadeelde partij (zijn eventuele onvermogen, lichtvaardigheid en/of medeschuld doen in het kader van de bewijsvraag immers niet ter zake). Dit argument werd door de geïnterviewde parketsecretarissen en officieren van justitie echter niet naar voren gebracht.

zaken niet bestaat²⁷⁸, komt het Openbaar Ministerie veel vrijheid toe bij het strafrechtelijk beoordelen van fraudeleus handelen (Bakker, 2011: 234). Het staat het OM in grote mate vrij om die feiten ten laste te leggen die hem het best bewijsbaar voorkomen. De hierboven besproken kwantitatieve resultaten lijken in dit verband blijk te geven van een voorkeur voor het commune strafrecht in de vorm van art. 225 Sr.

Ook in de juridische en criminologische literatuur wordt artikel 225 Sr getypeerd als een *prosecutor's darling* (Backx & Van der Landen, 2011: 76). Blijkens deze literatuur fungeert de bewuste strafbepaling dikwijls als een 'kapstokartikel' (Van de Bunt, 1993; Van den Heuvel, 1998). Uit de interviews met parketsecretarissen en officieren van justitie blijkt dat een belangrijke reden voor het veelvuldig gebruik van art. 225 Sr van bewijstechnische aard is. Het artikel is gericht op de bedoeeling van de opsteller van het valse of vervalste document, zonder dat hoeft te worden ingegaan op de vraag of degene jegens wie het document is gebruikt daardoor is bewogen.²⁷⁹ Oftewel, minder onderzoeksinspanningen en een hogere kans op een succesvolle veroordeling.

De geïnterviewde parketsecretarissen en officieren van justitie stellen dat de relatief eenvoudige structuur van art. 225 Sr, alsmede de grote bekendheid van het artikel bij opsporing en vervolging, de strafbaarstelling maken tot een instrument waarmee zeer uiteenlopende vormen van fraude kunnen worden aangepakt. Ondanks het voorgaande is de kwantitatieve dominantie van art. 225 Sr volgens sommige respondenten echter enigszins 'toevallig' tot stand gekomen. Hun uitspraken in dit verband benadrukken het bureaucratische en routinematige karakter van de aanpak van organisatiecriminaliteit.

De bekende weg

De strafrechtelijke aanpak van fraude op grond van art. 225 Sr vormt de 'bekende weg'. Art. 225 Sr maakt een relatief eenvoudige, efficiënte en zekere afdoening van organisatiecriminaliteit mogelijk, en is daarmee van groot belang voor de handhavingspraktijk. Toch geven sommige respondenten aan ook andere wegen te willen inslaan. Zo laten verschillende officieren van justitie weten graag meer op basis van oplichting (art. 326 Sr) te willen vervolgen, maar dit in de praktijk relatief lastig te vinden. Volgens hen geeft de jurisprudentie het ene artikel

²⁷⁸ Bij het bestaan van een *specialis-generalis*-verhouding moet de voorkeur worden gegeven aan de *specialis*. Met andere woord: bij het bepalen op grond van welke bepaling strafrechtelijk wordt opgetreden dient gekozen te worden voor de meest specifieke bepaling.

²⁷⁹ Zie ook Backx & Van der Landen, 2011.

vleugels en het andere niet. En omdat art. 225 Sr in Nederland ook voor materiële onjuistheid wordt gebruikt, heeft dit artikel vleugels gekregen.

Het succes van een bepaalde handhavingskeuze kan volgende keuzes in hoge mate beïnvloeden. Toen art. 225 Sr succesvol bleek te kunnen worden toegepast, kwam er een proces op gang dat handhavingsbureaucratieën typeert (Wilson, 1989; Hawkins, 2002). Wanneer een bepaalde strafbaarstelling eenmaal wordt gehanteerd en als gevolg daarvan relevante ervaring en kennis wordt opgedaan, kan dit ertoe leiden dat het gebruik van zo een bepaling een vlucht neemt. Nieuwe officieren die hun meer ervaren collega's om advies vragen, krijgen te horen hoe deze laatstgenoemden het doorgaans aanpakken en veel van de onervaren officieren zullen dit voorbeeld vervolgens volgen. Er ontstaat als het ware een gedeelde 'vervolgingscultuur' (Benson & Cullen, 1998) die in hoge mate bepaalt welke keuzes in concrete gevallen worden gemaakt. Deze vervolgingscultuur houdt zichzelf grotendeels in stand (Hawkins, 2002). Volgens het overgrote merendeel van de respondenten wordt de strafrechtelijke opsporings- en vervolgingspraktijk gekenmerkt door routine en conservatisme. Nieuwe delicten behoeven vaak eerst een gewenningsperiode.

Voorbeelden van betrekkelijk 'jonge' delictsomschrijvingen zijn te vinden in de Wet op het financieel toezicht. De Wft is op 1 januari 2007 in werking getreden.²⁸⁰ In tegenstelling tot art. 225 Sr, dat ongepland een sleutelrol is gaan vervullen, is het gebruik van de artt. 5:56, 5:57 en 5:58 Wft blijkens de kwantitatieve analyses in dit hoofdstuk nog niet van de grond gekomen. De enkele respondenten die ik hierover sprak weten dit aan telkens veranderende regelgeving op dit terrein en aan de onbekendheid van het artikel bij opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters.

Routines werken sterk door in de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Gebruiken worden niet snel overboord gezet omdat het toegeven aan routines doorgaans efficiënt en risicoloos is. Als er al veranderingen in de vervolgingscultuur optreden, dan gaat dat doorgaans heel langzaam

²⁸⁰ De Wft verving verschillende sectorale wetten, zoals de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht kredietwezen en de Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen. De Wft vormde de afronding van de herziening van het financiële toezicht in Nederland waartoe in 2002 was besloten. Zie: *Kamerstukken II 2002/03*, 28 122, nr. 103.

Hoe is erg is het?

De vraag die het voorgaande oproept, betreft de vraag hoe erg het is dat art. 225 Sr vanwege zijn relatieve eenvoud en bekendheid zo duidelijk de boventoon voert. In het verleden is op parlementair niveau meermaals over de invoering van een algemene fraudebepaling gesproken (Lamp e.a., 2011: 48 e.v.). Aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw achtte de regering zo een bepaling niet nodig, mede omdat art. 225 Sr een dergelijke functie was gaan vervullen.²⁸¹ In het midden van de jaren negentig mondde het streven naar meer eenvoud, uniformiteit en concentratie juist uit in het schrappen van ongeveer vijftig fraudebepalingen (Lamp e.a., 2011: 50).

Toch valt de kwantitatieve dominante van art. 225 Sr vanuit juridisch oogpunt ook te betreuren. De rechtsontwikkeling wordt er immers door geremd.²⁸² Een van de geïnterviewde advocaten merkte in dit verband op dat valsheid in geschrift ‘een uitgemolken thema’ en ‘eigenlijk geen vraagstuk’ meer is. Toch wijzen Backx en Van der Landen (2011: 96) erop dat de reikwijdte van de bepaling inmiddels zo ver is opgerekt dat bijvoorbeeld de grens tussen strafbare valsheid in geschrift en de niet strafbare geschreven leugen steeds diffuser is geworden.

Een praktisch bezwaar vloeit voort uit de afwijkende strafmaxima van de verschillende fraudebepalingen. Zo geldt voor fiscale misdrijven (art. 69 AWR) geen absoluut gefixeerd geldboeteplafond. Indien dit meer is dan het maximum van de geldboete (€81.000,-), kan maximaal één maal het bedrag van de aanvankelijk te weinig geheven belasting worden opgelegd. In bepaalde situaties kan dit betekenen dat er op grond van art. 69 AWR beduidend hogere sancties kunnen worden opgelegd, dan op grond van art. 225 Sr het geval zou zijn.²⁸³ Het bestrijden

²⁸¹ Zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21 186, nr. 3.

²⁸² Van Asperen de Boer en Duijvenbode (2014) maakten in het Nederlands Juristenblad een soortgelijk punt ten aanzien van de ‘schikkingscultuur in fraudezaken’. Ook het veelvuldig buitengerechtelijk afdoen van strafzaken ondermijnt de strafrechtsontwikkeling, daar dan geen casuïstische bijsturing door een onafhankelijke rechter kan plaatsvinden. Naar aanleiding van het bewuste artikel werden door Gesthuizen (SP) Kamervragen gesteld.

²⁸³ Art. 225 Sr kent vooralsnog een maximumboete van €81.000,- (vijfde categorie). Het wettelijk systeem reserveert om zo ruimte te bieden voor toepassing van het draagkrachtbeginsel exclusief voor rechtspersonen (Doorenbos, 2014) een zesde boetecategorie. Wanneer naar de aard van het delict en de omstandigheden waaronder dit is begaan de vijfde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete van maximaal €810.000,- worden opgelegd. Met de wet ter verruiming van de mogelijkheden ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit wordt echter beoogd voor rechtspersonen een flexibel boeteplafond in te stellen van maximaal tien procent van de omzet van die rechtspersoon.

van fraude op basis van art. 225 Sr kan wat dat betreft dus een onnodige beperking inhouden.

Een ander praktisch bezwaar is dat met het kiezen voor een tenlastelegging op basis van art. 225 Sr het bestuur buitenspel kan worden gezet. Om die reden werd eind jaren negentig de mogelijkheid tot vervolging op basis van deze bepaling ingeperkt door de invoering van een nieuw art. 69 AWR. Deze wetswijziging volgde op kritiek vanuit de rechtswetenschappen dat het te makkelijk was om bij het aanpakken van fiscale fraude de Belastingdienst te omzeilen en daarmee bijvoorbeeld de werking van de inkeerbepalingen²⁸⁴ te frustreren (Backx & Van der Landen, 2011: 89-90). Ondanks deze inperking van de discretionaire ruimte²⁸⁵ komt het Openbaar Ministerie echter nog steeds relatief veel vrijheid toe bij de beoordeling van strafbare feiten. Het onderhavige hoofdstuk maakt duidelijk dat de voorkeur daarbij vaak uitgaat naar de commune bepaling van art. 225 Sr.

Het belangrijkste bezwaar tegen de kwantitatieve dominantie van art. 225 Sr is mijns inziens dat deze in de opsporings-, vervolgings- en berechtingspraktijk tot blikvernaauwing kan leiden. Voor opsporingsambtenaren, officieren van justitie, parketsecretarissen en rechters is een feitencomplex een juridische casus. Binnen het feitencomplex gaan ze op zoek naar rechtsfeiten. Dit doen ze op basis van hun ervaring en juridische kennis. Gezocht wordt naar juridische aanknopingspunten. Door veelvuldig gebruik te maken van slechts een beperkt aantal strafbepalingen wordt wel ervaring en specifieke kennis ten aanzien van deze bepalingen opgebouwd, maar worden andere mogelijke aanknopingspunten soms over het hoofd gezien of bewust genegeerd. Uit de kwantitatieve analyses en de interviews komt naar voren dat opsporingsambtenaren, officieren van justitie, parketsecretarissen en rechters aanslaan op bepaalde rechtsfeiten, maar andere niet 'zien' of ervoor kiezen om daar geen gebruik van te maken.

In het kader van deze studie zijn ook enkele in ondernemingsstrafrecht gespecialiseerde advocaten geïnterviewd. Deze blijken benaderd te worden door cliënten die zich bij hen melden met de opmerking dat hun aangifte niet in behandeling wordt genomen. Op politiebureaus

²⁸⁴ De inkeerbepaling vormt een van de belangrijkste verschillen tussen het fiscale en commune strafrecht (Bakker, 2011: 216). De inkeerbepaling regelt dat niet tot vervolging wordt overgegaan wanneer degene die aanvankelijk in overtreding is, tijdig inkeert.

²⁸⁵ Wanneer een feit onder zowel het vierde lid van art. 69 AWR als onder het tweede lid van art. 225 Sr kan worden gekwalificeerd, mag niet voor vervolging op grond van laatstgenoemde bepaling worden gekozen.

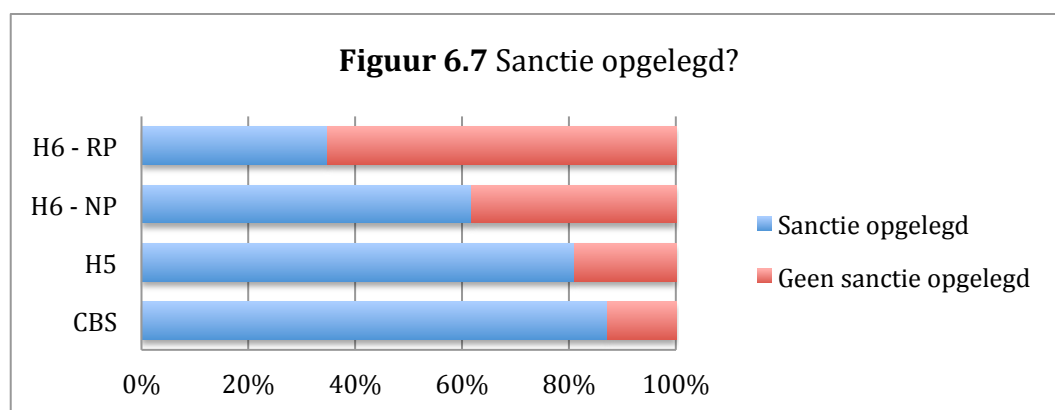
krijgen deze cliënten te horen dat hun probleem een ‘civiel probleem’ is. Verteld wordt dat ze hun heil maar ergens anders moeten zoeken. Overigens gaat het daarbij niet alleen om zaken die ‘geen hardcore strafrecht’ zijn, maar ook aangiftes van faillissementsfraude en oplichting worden op een politiebureau niet altijd in behandeling genomen volgens de geïnterviewde advocaten.

Kortom, het veelvuldig hanteren van een beperkt aantal strafbepalingen leidt tot blikvernuwing waardoor soms gekozen wordt voor een bekender, gemakkelijker en efficiënter ‘instrument’, maar waardoor soms ook geen aangiftes worden opgenomen, opsporingsonderzoeken niet worden gestart, andere onderzoeken worden stopgezet, strafbare feiten worden geseponneerd of niet dan wel slechts mild (in de ogen van de officieren: te mild) bestraft. Terwijl sommige van die feitencomplexen wel aanknopingspunten bevatten die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot een succesvolle bestraffing. Het veelvuldig gebruik van een beperkt aantal strafbepalingen is dus wellicht een bureaucratisch kenmerk dat efficiency bevordert en zekerheden creëert, maar dat ook negatieve kanten kent.

Omdat de in dit hoofdstuk besproken strafbepalingen nauwelijks naar voren kwamen in het voorgaande hoofdstuk, is het extra interessant om te onderzoeken hoe deze fraudefeiten strafrechtelijk worden afgedaan. Daarbij zullen we zien dat de parketsecretarissen en officieren van justitie nog een andere voorkeur hebben die zijn stempel drukt op de afdoeningspraktijk.

6.3. De strafrechtelijke afdoening

De eerste vraag die ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van fraudedelicten kan worden opgeworpen, is in hoeverre deze delicten daadwerkelijk worden gesanctioneerd. Figuur 6.7 biedt het antwoord.

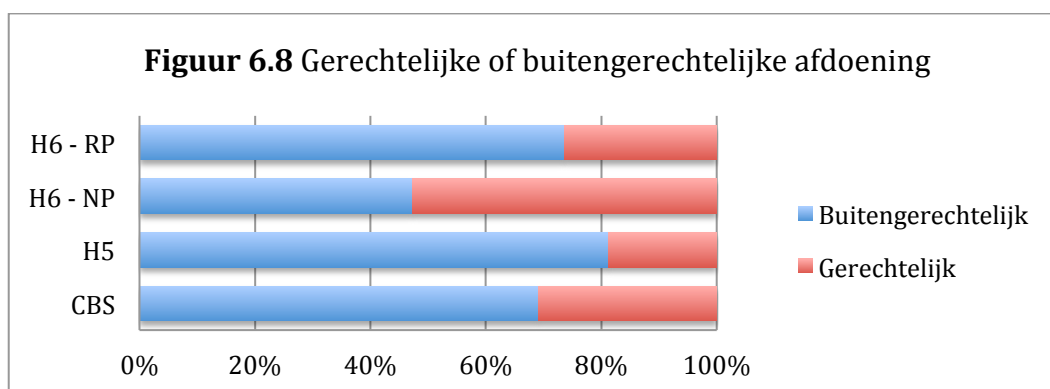


Bron: JDS/CBS

Uit Figuur 6.7 blijkt allereerst dat de fraudefeiten significant minder vaak worden gesanctioneerd dan alle delicten begaan door rechtspersonen (H5) en alle strafbare feiten binnen de gehele strafrechtspleging (CBS). Daarnaast geeft de bewuste figuur blijk van een groot verschil qua mate van strafrechtelijke sanctionering tussen de fraudedelicten die door rechtspersonen en die door natuurlijke personen worden begaan. Van de fraudedelicten die op de strafbladen van de geselecteerde rechtspersonen vermeld staan, wordt nog geen 35 procent (34,8 procent; N=116) daadwerkelijk gesanctioneerd.²⁸⁶ In het vervolg van deze paragraaf zullen we nagaan waarom dit percentage zo laag is en hoe het verschil tussen de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen moet worden geduid.

6.3.1. Buitengerechtelijke afdoening

Figuur 6.8 toont in ieder geval aan dat de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen ook van elkaar verschillen met betrekking tot de verhouding tussen gerechtelijke en buitengerechtelijke afdoening van de feiten die op hun strafbladen staan vermeld.

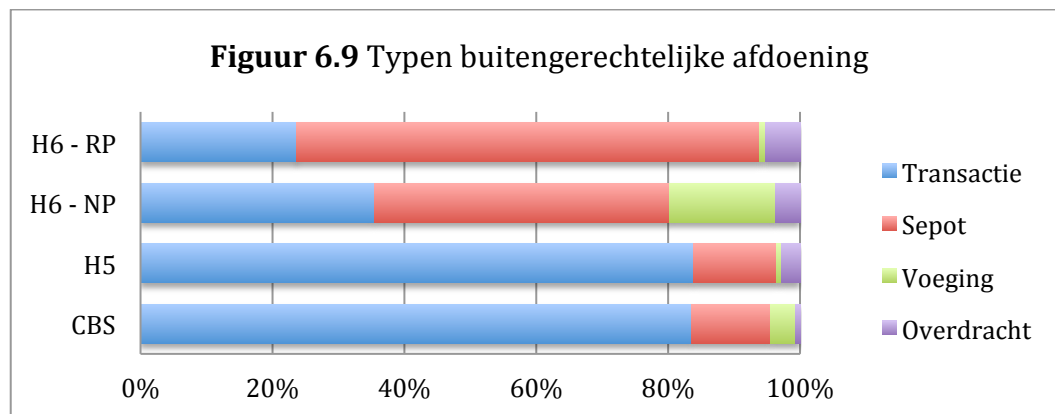


Bron: JDS/CBS

Ruim 70 procent (73,6%; N=245) van alle fraudedelicten begaan door rechtspersonen blijkt buitengerechtelijk te worden afgedaan. Dit percentage is iets lager dan dat van alle delicten waarmee rechtspersonen in verband worden gebracht (H5: 81,2%). Wat betreft de natuurlijke personen, laat Figuur 6.7 een significant andere verhouding zien. Hun

²⁸⁶ Bij de natuurlijke personen gaat het om ruim 60 procent (61,8%; N=420).

fraudedelicten worden vaker gerechtelijk (52,6%; N=359) dan buitengerechtelijk (47,4%; N=323) afgedaan.



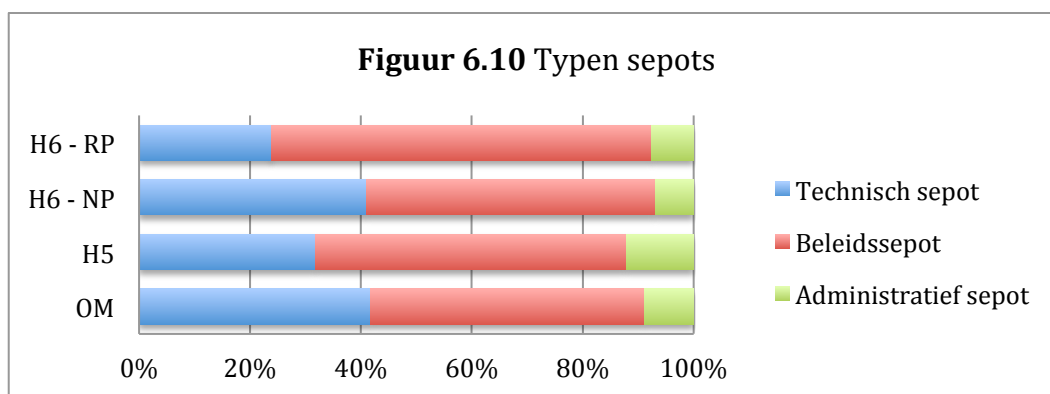
Bron: JDS/CBS

Als we vervolgens inzoomen op de wijzen waarop de fraudedelicten buitengerechtelijk worden afgedaan, dan volgt uit Figuur 6.9 dat fraudedelicten vaker worden geseponeerd, dan getransigeerd. Deze uitkomst wijkt in hoge mate af van de wijzen waarop alle delicten begaan door rechtspersonen (H5), respectievelijk alle delicten binnen de gehele strafrechtspleging (CBS) buitengerechtelijk worden afgedaan. Met name de fraudedelicten op de strafbladen van de geselecteerde rechtspersonen worden vaak geseponeerd. Het is daarom interessant deze sepotbeslissingen eens nader onder de loep te nemen.

Sepots²⁸⁷

Meer dan 70 procent van de buitengerechtelijke afdoeningen van fraudefeiten begaan door rechtspersonen bestaat uit een sepot. In totaal gaat het daarbij om 172 onvoorwaardelijke sepots, waarvan 32 gepaard gingen met een schriftelijke en 2 met een mondelinge waarschuwing. Uit Figuur 6.10 blijkt dat bijna 70 procent (68,6%; N=118) van de sepotbeslissingen een beleidssepot betreft. Dit betekent dat ten aanzien van de fraudefeiten op de strafbladen van de rechtspersonen vaak werd bepaald dat het feit op zich bewijsbaar was, maar vervolging niet opportuun werd geacht.

²⁸⁷ Bij de natuurlijke personen gaat het om in totaal 144 sepots, waarvan 3 een voorwaardelijk sepot betreffen. 33 Onvoorwaardelijke sepots gingen gepaard met een schriftelijke en 1 met een mondelinge waarschuwing.



Bron: JDS/OM

De redenen hiervoor worden in Tabel 6.5 weergegeven. Deze tabel draagt een belangrijke verklaring aan voor de relatief grote verschillen die in dit hoofdstuk worden geconstateerd tussen de strafrechtelijke afdoening van de fraudefeiten die op de strafbladen van de geselecteerde rechtspersonen respectievelijk natuurlijke personen worden vermeld. Uit Tabel 6.5 is ten aanzien van de rechtspersonen af te leiden dat bij maar liefst 50 procent (N=86) van alle sepots en bij meer dan 65 procent van alle beleidssepots de sepotgrond gelegen was in de keuze om niet de rechtspersoon maar de leidinggever te vervolgen. Met andere woorden: ondanks dat alle strafbepalingen die in het onderhavige hoofdstuk aan bod komen zich ook tot rechtspersonen richten, werd in bijna een kwart (23,4%) van alle fraudedelicten begaan door rechtspersonen de voorkeur gegeven aan het vervolgen van een natuurlijke persoon (vgl. Polinsky & Shavell, 1993). Dat het hier een voorkeur betreft, volgt ook uit het gegeven dat toerekening van gedragingen van natuurlijke personen aan functioneel daderschap in de vorm van feitelijk leidinggeven wordt vastgesteld via het daderschap van de rechtspersoon (Kesteloo, 2013; Doorenbos & Mulder, 2008). Pas als redelijkerwijs verwacht mag worden dat de rechtspersoon in een strafproces door een rechter veroordeeld zou worden, mag de feitelijk leidinggever worden vervolgd. Het succesvol vervolgen van de feitelijk leidinggever vereist echter niet dat de rechtspersoon ook daadwerkelijk wordt vervolgd. Het gaat dus om een inschatting van de officier van justitie. Verwachte bewijsproblemen mogen hierbij geen rol spelen (in dergelijke gevallen zou een technisch sepot moeten volgen).

In §6.2.3 wordt deze constatering toegelicht en geïllustreerd aan de hand van de afgenomen interviews met beleidsmedewerkers, parketsecretarissen en officieren van justitie. Voordat het zover is, moet eerst nog worden bestudeerd hoe fraude strafrechtelijk wordt gesanc-tioneerd.

Tabel 6.5 Sepotgronden²⁸⁸

Sepotgrond	Rechtspersonen		Natuurlijke personen	
	N	%	N	%
<i>Technische sepot</i>				
Ten onrechte als verdachte gemeld	5	2,9	1	0,7
Onvoldoende bewijs	18	10,5	48	33,3
Niet ontvankelijk	16	9,3	9	6,3
Dader niet strafbaar	2	1,2	1	0,7
<i>Beleidssepots</i>				
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	11	6,4	7	4,9
Onvoldoende nationaal belang			4	2,8
Gering feit	3	1,7	11	7,6
Gering aandeel in feit	1	0,6	9	6,3
Geringe strafwaardering van het feit			2	1,4
Oud feit	14	8,1	19	13,2
Recente bestrafing	2	1,2	5	3,5
Door feit of gevolgen getroffen	1	0,6	3	2,1
Gezondheidstoestand			2	1,4
Gewijzigde omstandigheden			1	0,7
Verdachte onvindbaar			2	1,4
Corporatie wordt vervolgd			3	2,1
Leidinggever wordt vervolgd	86	50	1	0,7
Verhouding tot de benadeelde geregeld			3	2,1
Civiel en administratief recht			2	1,4
<i>Administratieve sepots</i>				
Feit dubbel geboekt in COMPAS/GPS	13	7,6	10	6,9
Onbekend			1	0,7
Totaal	172	100	144	100

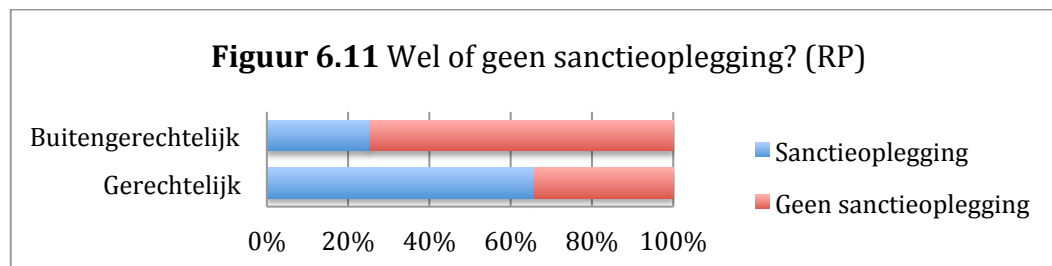
Bron: JDS

Buitengerechtelijke sanctionering

Allereerst de buitengerechtelijke sanctionering. In het kader van de onderhavige studie gaat het om twee buitengerechtelijke sanctiemodaliteiten: het voorwaardelijk sepot en de transactie. Eerder werd reeds geconcludeerd dat geen enkel fraudedelict op de strafbladen van de geselecteerde rechtspersonen voorwaardelijk werd geseponneerd. Dit heeft mede tot gevolg dat met name bij de buitengerechtelijke afdoening van fraudedelicten begaan door rechtspersonen weinig sprake is

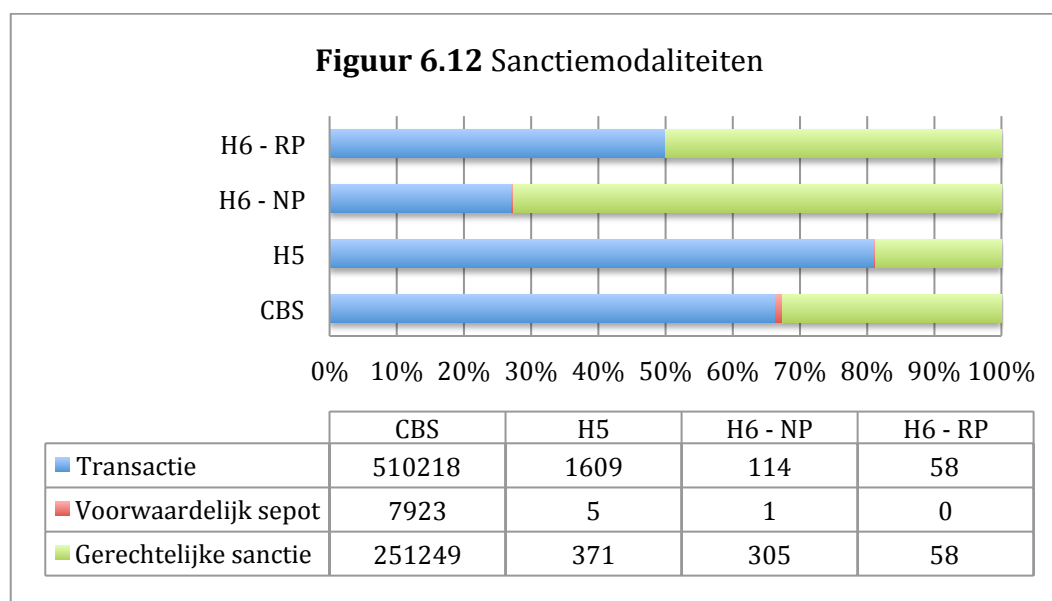
²⁸⁸ De vijf meest voorkomende sepotgronden hebben een kleur toegekend gekregen. Hoe donkerder de kleur, hoe meer deze sepotgrond wordt gebruikt.

van sanctieoplegging: slechts een kwart (25,2%; N=58) van de buitengerechtelijke afdoeningen bestaat uit het opleggen van een sanctie.



Bron: JDS

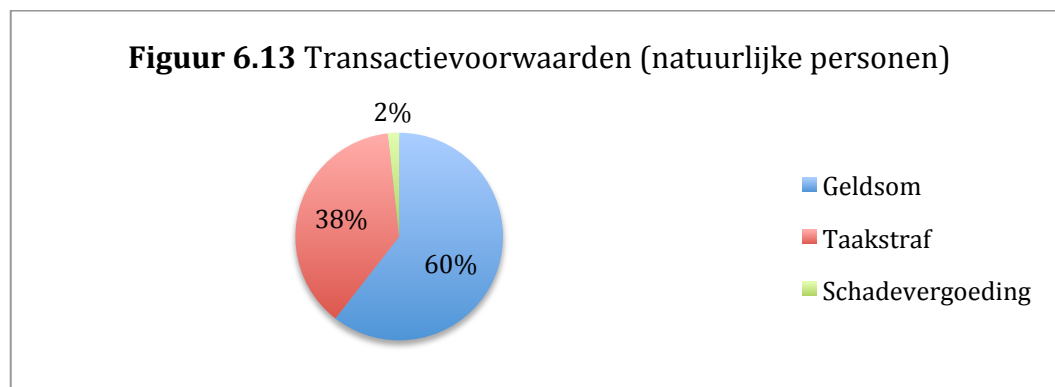
Figuur 6.12 bevestigt dat voor wat betreft de in dit hoofdstuk geselecteerde rechtspersonen alle buitengerechtelijke sancties een transactie betreffen (N=58). Ook blijkt uit deze figuur dat de transactie goed is voor precies de helft van alle sancties die in het kader van de door rechtspersonen begane fraudedelicten worden opgelegd. De fraudefeiten van de natuurlijke personen werden beduidend vaker middels een gerechtelijke sanctie afgedaan (72,6%; N=305).



Bron: JDS/CBS

In het vorige hoofdstuk werd reeds geconstateerd dat vrijwel alle transacties die met een rechtspersoon worden overeengekomen, de betaling van een geldsom inhouden. Dit geldt ook voor de rechtspersonen die in verband met een fraudefeit strafrechtelijk geregistreerd staan. Bij geen enkele transactie die met laatstgenoemde rechtspersonen werd overeengekomen werd de vervulling van een andere voor-

waarde verlangd. Ondanks dat Doorenbos (2014), met verwijzing naar de strafrechtelijke praktijk in Angelsaksische jurisdicties, stelt dat het in principe mogelijk is om rechtspersonen bijvoorbeeld ook een taakstraf op te leggen, blijkt daar in de Nederlandse praktijk geen gebruik van te worden gemaakt. Dit is anders voor de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde natuurlijke personen. Bij ongeveer veertig procent (N=43) van de met deze natuurlijke personen overeengekomen transacties bestaat de voorwaarde uit het verrichten van een taakstraf, zo blijkt uit Figuur 6.13.



Bron: JDS

Ook wat betreft de transactiegeldsommen zijn de verschillen tussen de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen opmerkelijk. De rechtspersonen blijken significant hogere transacties overeen te komen dan de natuurlijke personen. Het gemiddelde transactiebedrag met betrekking tot de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen bedraagt ruim €12.500,-. De transactiegeldsommen lopen echter sterk uiteen. Zo bedraagt de laagste transactie met een rechtspersoon €300,-. Een dergelijke transactie werd twee maal overeengekomen met een maatschap die gespecialiseerd is in het fokken en houden van varkens. Beide keren werd deze maatschap verdacht van valsheid in geschrift (art. 225 lid 1 Sr).

De hoogste transactie vertegenwoordigt een waarde van €100.000,-. Deze transactie werd aangeboden aan en geaccepteerd door een commanditaire vennootschap, waarvan het strafblad behalve 3 fraudefeiten, nog 2 andere delicten omvat. Ook de transactie van €100.000,- werd overeengekomen in verband met een verdenking op grond van het eerste lid van art. 225 Sr. Bij ongeveer 45 procent (43,9%; N=25) van de transacties met de in verband met fraude straf-

rechtelijk geregistreeerde rechtspersonen gaat het om een bedrag van €10.000,- of meer.

Tabel 6.6 Beschrijvende statistieken m.b.t. de transactiebedragen in euro's voor de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen

	N	Mini- mum	Maxi- mum	Gemiddel- de	Standaarddevia- tie
Rechtsperso- nen	57 289	300,00	100.000,0 0	12.642,00	19.330,55
Natuurlijke personen	69	22,69	10.000,00	624,53	1.604,67

Bron: JDS

Uit het voorgaande volgt al met al dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop fraudedelicten begaan door rechtspersonen respectievelijk natuurlijke personen buitengerechtelijk worden afgedaan. De fraudefeiten van rechtspersonen worden vaker buitengerechtelijk afgedaan, meer geseponeerd en in tegenstelling tot de fraudedelicten van natuurlijke personen uitsluitend middels geldsomtransacties buitengerechtelijk gesanctioneerd. Ook gaat het met betrekking tot dit laatste punt om beduidend hogere bedragen. De volgende paragraaf zal duidelijk maken of de gerechtelijke afdoening van fraude door soortgelijke verschillen wordt gekenmerkt.

6.3.2. Gerechtelijke afdoening

Afdoeningsmodaliteiten

Qua gerechtelijke afdoening zijn de verschillen tussen de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen minder extreem. Wel volgt uit Tabel 6.7 dat bij de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen minder vaak wordt overgegaan tot strafoplegging. De rechtspersonen blijken vaker te worden vrijgesproken en in hun zaken besluit de rechter ook vaker tot niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie. Het is echter goed mogelijk dat deze verschillen grotendeels het gevolg zijn van de verschillen in fraudedelicten. Zo blijkt het Functioneel Parket, gespecialiseerd in onder meer complexe fraudezaken, bij de afdoening van

²⁸⁹ Van één transactie is het geldsombedrag onbekend.

meer dan 36 procent (36,2%; N=134) van de fraudedelicten begaan door rechtspersonen te zijn betrokken en bij nog geen 5 procent (4,9%; N=34) van de fraudefeiten die door natuurlijke personen worden gepleegd. Kortom, bij de rechtspersonen lijkt het te gaan om complexere zaken.

Tabel 6.7 Gerechtelijke afdoening²⁹⁰

Afdoeningsmodaliteit	RP		NP	
	N	%	N	%
Schuldigverklaring	60	68,2	308	86
Met oplegging van straf	58	65,9	305	85,2
Zonder oplegging van straf	2	2,3	3	0,8
Vrijspraak	20	22,7	48	13,4
Niet-ontvankelijkheid OM	6	6,8	2	0,6
Totaal	88	100		100

Bron: JDS

Gerechtelijke bestraffing

Wat betreft de in verband met fraude geselecteerde rechtspersonen blijkt ruim 65 procent (65,9%; N=58) van de fraudefeiten niet alleen wettig en overtuigend bewezen, maar ook bestraft te zijn. Uit Tabel 6.8 volgt dat de strafrechter daarbij uitsluitend geldboetes opgelegd. Net als bij de strafrechtelijke aanpak van alle strafbare feiten begaan door rechtspersonen is de strafdiversiteit dus zeer beperkt. Dit geldt niet voor de bestraffing van de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde natuurlijke personen.

Tabel 6.8 Gerechtelijke bestraffing

Bestraffingsmodaliteit	RP		NP	
	N	%	N	%
Geldboete	58	100	38	12,5
Gevangenisstraf			104	34,1
Taakstraf			100	32,8
Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel			1	0,3
Teruggave inbeslaggenomen goederen			1	0,3
Gevangenisstraf + taakstraf			40	13,1
Gevangenisstraf + geldboete			14	4,6
Gevangenisstraf + ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel			1	0,3
Gevangenisstraf + taakstraf + geldboete			4	1,3
Gevangenisstraf + taakstraf + schadevergoeding			1	0,3

²⁹⁰ 'Ontslag van alle rechtsvervolgung', 'dagvaarding nietig' en 'schorsing van vervolging' kwamen niet in de steekproef voor.

ding Gevangenisstraf + geldboete + onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen goederen			1	0,3
Totaal	58	100	305	100

Bron: JDS

De meest voorkomende straf die aan deze natuurlijke personen werd opgelegd, is de gevangenisstraf (31,1%; N=104). Ook besluit de strafrechter ten aanzien van hun fraudedelicten regelmatig om een taakstraf (32,8%; N=100) op te leggen, soms gecombineerd met een gevangenisstraf (13,1%; N=40). Omdat de gevangenisstraf niet mogelijk is in het kader van een buitengerechtelijke transactie, is het logisch dat deze straf relatief vaak wordt opgelegd. Zoals uit de in §6.2.3 nog uitgebreid te bespreken interviews blijkt, is de leidende vraag bij de strafrechtelijke vervolging van organisatiecriminaliteit wat de toegevoegde waarde is van een dergelijke vervolging. In het geval van een verdachte in de vorm van een natuurlijke persoon is deze toegevoegde waarde dus vaak gelegen in de straffen die alleen door de rechter kunnen worden opgelegd.

Geldboetes

Tot slot, wordt kort ingegaan op de geldboetes voor de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen. Tabel 6.9 bevestigt de eerdere conclusie dat ondanks het gebruik van dezelfde strafbepalingen de delicten die daarmee worden aangepakt sterk verschillen wanneer de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen worden vergeleken met de natuurlijk personen. De geldboetes die de rechtspersonen krijgen opgelegd, komen redelijk overeen met de eerder besproken transacties, maar zijn beduidend hoger dan de geldboetes die de natuurlijke personen te verduren krijgen. Uit de afgenomen interviews komt naar voren dat deze verschillen wellicht voor een klein gedeelte kunnen worden verklaard door inachtneming van het draagkrachtbeginsel. Volgens verschillende respondenten leidt toepassing van dit beginsel in de praktijk soms tot het naar beneden bijstellen van financiële sancties. Omdat natuurlijke personen doorgaans over minder vermogen beschikken dan rechtspersonen, zouden hun boetes dus kunnen worden gematigd. In het kader van het onderhavige hoofdstuk lijkt de constatering dat een groter deel van de fraudedelicten begaan door natuurlijke personen bestaat uit zogenoemde standaardzaken echter bepalender. Een andere verklaring voor de verschillen in geldboetebedragen hangt samen met

het feit dat de zwaarste delicten die natuurlijke personen begaan middels een gevangenisstraf worden afgedaan. In het geval van rechtspersonen is dit niet mogelijk.

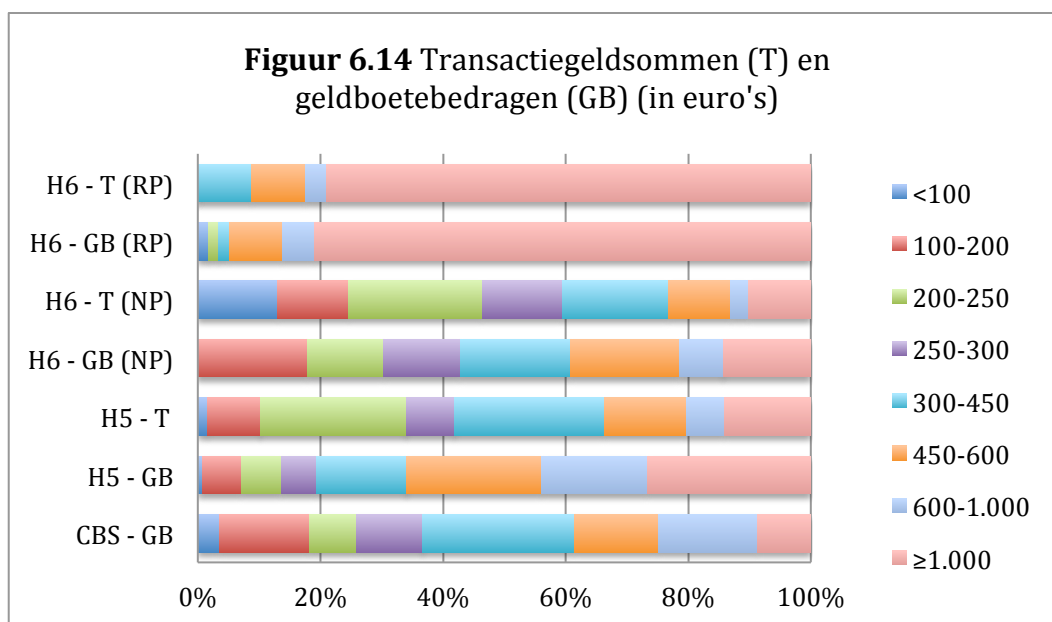
Tabel 6.9 Beschrijvende statistieken m.b.t. de geldboetebedragen in euro's voor de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen en natuurlijke personen

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Rechtspersonen	58	51,00	750.000,00	19.810,31	97.980,81
Natuurlijke personen	56 ²⁹¹	108,91	37.000,00	1.924,20	6.908,98

Bron: JDS

De hoogste geldboete voor een rechtspersoon betreft een gedeeltelijk onvoorwaardelijke boete van €750.000,- (waarvan €650.000,- voorwaardelijk). Deze geldboete werd opgelegd aan een groothandel in groenten en fruit met 32 werkzame personen en een vermogen van ruim €3,5 miljoen. De besloten vennootschap werd schuldig bevonden aan overtredingen van het eerste lid van art. 225 Sr (maatschappelijke klassificatie: 'vervalsingen'). Ruim een kwart (25,9%; N=15) van de aan de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen opgelegde geldboetes bedraagt €10.000,- of meer.

²⁹¹ Ten aanzien van één geldboete vermeldt het bewuste strafblad (van de bewuste natuurlijke persoon) geen bedrag.



Bron: JDS/CBS

Figuur 6.14, tot slot, laat wederom zien dat we voor wat betreft de rechtspersonen in het onderhavige hoofdstuk te maken hebben met beduidend zwaardere delicten dan in het vorige hoofdstuk, waarin alle strafbare feiten begaan door rechtspersonen centraal stonden. Voor zowel de transacties die werden overeengekomen met, als de geldboetes die werden opgelegd aan de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen geldt dat ongeveer 80 procent een bedrag van €1.000,- of meer vertegenwoordigt. Daarmee lijken we geslaagd in onze opzet om na de standaardzaken uit het vorige hoofdstuk bij het onderhavige hoofdstuk meer maatwerkzaken te betrekken. Desalniettemin zijn de besproken sancties niet op het niveau van de sancties die regelmatig onderwerp van media-aandacht zijn.

6.3.3. *Verbeeldings- en praktische barrières*

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de fraudefeiten van rechtspersonen beduidend anders worden afgedaan dan de fraudedelicten die door natuurlijke personen worden begaan. Ondanks hun materieelrechtelijke gelijkheid worden rechtspersonen en natuurlijke personen ongelijk strafrechtelijk aangepakt. De drie meest opvallende verschillen zijn dat 1) de fraudefeiten van rechtspersonen vaker buitengerechtelijk worden afgedaan, 2) daarbinnen vooral vaker worden geseponeerd, en 3) daarnaast zwaarder worden beboet. Alle drie de verschillen hangen blijkens de interviews in de eerste plaats samen met de aard van beide typen personen. Alhoewel alle respondenten van mening zijn dat organisatiecriminaliteit stevig moet worden aangepakt, werpt de aard van

de rechtspersoon ten aanzien van dit algemene streven volgens het gros van de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen enkele barrières op. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen wat ik noem ‘verbeeldingsbarrières’ en ‘praktische barrières’.

Verbeeldingsbarrières

Uit de afgenomen interviews blijkt allereerst dat officieren van justitie en parketsecretarissen het lastig vinden om het van oudsher retrospectieve en vergeldende schuldstrafrecht (Roef, 2003; Prakken & Roef, 2004) toe te passen op de abstracte figuur van de rechtspersoon. Verwijzend naar een uitspraak die Edward Thurlow deed in de achttiende eeuw, stelde de Amerikaanse jurist John C. Coffee (1981) in een gelijknamig artikel dat een rechtspersoon ‘*no soul to damn and no body to kick*’ heeft. De geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen herkennen zich hierin. Velen van hen kwalificeren de relatie tussen het strafrecht en de figuur van de rechtspersoon als onnatuurlijk, geforceerd en ongelukkig. Enkelen gebruiken in dit verband ook de term *mismatch*. Het gros van de respondenten beschrijft de rechtspersoon als ‘een hele lastige figuur in ons strafrecht’. De reden hiervoor is de abstracte en onpersoonlijke aard van de rechtspersoon (vgl. Benjamin & Bronstein, 1987). Volgens het merendeel van de geïnterviewde officieren en parketsecretarissen hebben rechtspersonen ‘geen geweten’, ‘geen hartslag’ en ‘geen gezicht’.

In overeenstemming met de besproken statistieken geeft het gros van de respondenten te kennen zich daarom liever te richten op de feitelijk leidinggever, opdrachtgever of bestuurder. Zeker wat betreft de keuze ‘wie te vervolgen’ hebben zij het gevoel dat een keuze voor de rechtspersoon de strafzaak ‘onpersoonlijk’ maakt. Het strafrechtelijk aanpakken en zeker het strafrechtelijk vervolgen van een rechtspersoon vergt het nodige verbeeldingsvermogen (vgl. Fisse, 1995; Laufer, 2006; Barrile, 1993; Lederman, 1985). ‘Op zitting’ wil de officier van justitie een tot de verbeelding sprekend en mede daardoor overtuigend verhaal kunnen vertellen. Verscheidene officieren laten tijdens de interviews weten met name in het begin van hun requisitoir ‘duidelijke statements’ te willen maken. Voorbeelden die daarbij kunnen worden aangehaald zijn de dure auto’s, huizen en zeiljachten die de verdachte met zijn frauduleuze handelen verwierf, de extravagante feestjes die men vierde, en het totale gebrek aan spijt en berouw. De abstracte en in beginsel fictieve aard van de rechtspersoon leent zich hier in de ogen van de officieren minder voor.

Praktische barrières

Ook praktische barrières kunnen de wens om organisatiecriminaliteit hard aan te pakken indammen. Indachtig het opportuniteitsbeginsel vragen officieren van justitie zich in iedere zaak opnieuw af wat de ‘toegevoegde waarde’ daarvan is. Met name ten aanzien van rechtspersonen achten zij deze toegevoegde waarde niet altijd aanwezig. De belangrijkste (met elkaar samenhangende) praktische barrières bij de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen zijn dat er soms ‘niks meer te halen valt’ en dat ‘rechtspersonen niet in de gevangenis kunnen worden geplaatst’.

Uit de in dit en het vorige hoofdstuk besproken statistieken is af te leiden dat het regelmatig voorkomt dat rechtspersonen al failliet zijn wanneer moet worden bepaald of en hoe deze strafrechtelijk gaan worden aangepakt. “Er valt dan niets meer te halen”, is in dat verband een veelgehoorde opmerking. In de eerste plaats heeft dit betrekking op het ontbreken van financiële middelen waarmee een eventuele financiële sanctie zou kunnen worden betaald. Daarnaast zijn er in het geval van rechtspersonen volgens vrijwel alle respondenten ook geen andere opties dan het opleggen van een financiële sanctie. Veel respondenten wijzen erop dat een rechtspersoon ‘nou eenmaal niet achter tralies kan worden gezet’.

Met name de keuze om een delict al dan niet buitengerechtelijk af te doen, wordt blijkens de interviews vooral ingekleurd door de inschatting van wat de rechter uiteindelijk zal opleggen. De gedachte van de respondenten dat in het geval van rechtspersonen uitsluitend financiële sancties kunnen worden ‘gescoord’, ondermijnt in hun ogen de noodzaak of toegevoegde waarde van een gang naar de rechter. De geldsommen die in het kader van transacties moeten worden betaald, kunnen immers dezelfde waarden aannemen als de geldboetes die een strafrechter oplegt.

Uit het onderhavige hoofdstuk blijkt dat de hoogtes van de transacties en de geldboetes elkaar niet veel ontlopen. Opgeteld bij het gegeven dat de officier van justitie en de verdachte rechtspersoon in het kader van een transactie allerlei aanvullende afspraken kunnen overeenkomen – zoals het ontslaan van bepaalde medewerkers, het aannemen van een *compliance officer*, en het in- en doorvoeren van andere op compliance gerichte maatregelen (vgl. Murphy, 2002; Reichman, 1992) – maakt dit dat het dagvaarden van een rechtspersoon eerder uitzondering dan regel is. Ook wanneer het niet om standaard-, maar om maatwerkzaken gaat. Dit brengt ons bij de overkoepelende conclusie. Wanneer en hoe wordt fraude strafrechtelijk aangepakt?

6.4. Conclusie

Welke delicten en rechtspersonen worden strafrechtelijk opgepakt en hoe worden deze vervolgens afgedaan? De bestudering van de strafrechtelijke aanpak van alle strafbare feiten van alle rechtspersonen gaf vooral blijk van een strafrechtelijke afdoeningspraktijk die in hoge mate werd gekenmerkt door standaardisatie. Relatief klein en eenvoudig onrecht werd afgedaan middels grotendeels gestandaardiseerde buitengerechtelijke transacties. Grote multinationals en miljoenenboetes ontbraken. Het bewuste hoofdstuk stond in het teken van de standaardzaak. Het werd afgesloten met de voorzichtig verwoorde verwachting dat een ander perspectief 'wellicht' ook de parallelle wereld van de betekenisvolle maatwerkzaak zou belichten. Daartoe moest het begrip 'organisatiecriminaliteit' wel verder worden afgebakend.

Deze afbakening is in dit hoofdstuk vormgegeven door vier clusters van strafbepalingen te selecteren. Tezamen vormen zij de delictscategorie 'fraude'. Hiermee werd een term als vertrekpunt gehanteerd die in het maatschappelijk verkeer vaak wordt gebruikt om organisatiecriminaliteit te duiden. Het begrip 'organisatiecriminaliteit' werd dus 'langs de daadkant' afgebakend. Deze afbakening had inderdaad tot gevolg dat we in het onderhavige hoofdstuk op een andere categorie delicten stuitten. Ter illustratie: waar het specialistische en op maatwerkzaken gerichte Functioneel Parket in hoofdstuk 5 bij de aanpak van nog geen 10 procent van de delicten betrokken was, daar behandelde het Functioneel Parket ruim 36 procent van de fraudedelicten die in het onderhavige hoofdstuk centraal stonden. Althans, wat betreft de fraudefeiten die door rechtspersonen werden begaan.

Want alhoewel de verdere afbakening van het begrip 'organisatiecriminaliteit', zeker gezien eerder verricht Amerikaans onderzoek (Shapiro, 1980; 1984; Wheeler e.a., 1988; Weisburd e.a., 1993; 1994; Weisburd & Waring (2001), leek te kunnen rechtvaardigen dat in tegenstelling tot de overige hoofdstukken ook kon worden gekeken naar (fraude)delicten begaan door natuurlijke personen, is een belangrijke conclusie die op basis van het onderhavige hoofdstuk kan worden getrokken, dat overtreding van dezelfde fraudebepalingen als die door rechtspersonen worden overtreden, in het geval van natuurlijke personen in slechts geringe mate organisatiecriminaliteit betreft. Moeilijk kan worden volgehouden dat bijvoorbeeld uitkeringsfraude en samenwoonfraude worden gepleegd in het kader van de uitoefening van organisatorische taken. De begrippen fraude en organisatiecriminaliteit

blijken wat betreft natuurlijke personen dus slechts beperkt samen te vallen.

Ondanks deze conclusie heeft juist de vergelijking in dit hoofdstuk tussen de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen en natuurlijke personen tot interessante antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen geleid. De meest opvallende uitkomst van deze vergelijking is dat strafrechtelijke handhavers het logischer, gepaster en wenselijker vinden om het moreel geladen schuldstrafrecht in te zetten tegen natuurlijke personen. In de statistieken komt deze voorkeur het duidelijkst tot uiting in het hoge aantal sepots met als grond 'leidinggever wordt vervolgd'. De alom gedeelde wens om organisatiecriminaliteit hard aan te pakken wordt voor wat betreft rechtspersonen ingedamd door zowel verbeeldings- als praktische barrières.

Een laatste conclusie die op basis van dit hoofdstuk kan worden getrokken, is dat de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt gekenmerkt door gewoontes en routines. In vergelijking met het vorige hoofdstuk gaat het in het onderhavige hoofdstuk daarbij echter in mindere mate om een door richtlijnen en andere beleidsregels gestuurde gestandaardiseerde afdoening van veelvoorkomende criminaliteit. Het onderhavige hoofdstuk geeft vooral blijk van bureaucratisch gegroeide routines. Net als de gestandaardiseerde sancties uit het vorige hoofdstuk maken deze routines een efficiënte en betrekkelijk risicoloze afdoening van organisatiecriminaliteit mogelijk. In tegenstelling tot het vorige hoofdstuk liggen aan de door routines gestuurde afdoeningspraktijk in veel mindere mate bewuste overwegingen ten grondslag. Zo is de kwantitatieve dominantie van art. 225 Sr bij de strafrechtelijke aanpak van fraude bijvoorbeeld niet zozeer het resultaat van een weldoordachte beleidslijn, maar is deze dominantie 'simpelweg gegroeid' en heeft het artikel 'gewoon vleugels' gekregen.

De commune strafbepaling van art. 225 Sr brengt ons bij het volgende hoofdstuk. De standaardzaken uit hoofdstuk 5 bestonden voor een groot deel uit verkeers- en milieudelicten. Het onderhavige hoofdstuk had betrekking op financieel-economische criminaliteit. Wat in deze hoofdstukken echter goeddeels onderbelicht is gebleven zijn de delicten van een meer 'fysieke aard'. In de wetenschappelijke literatuur omtrent organisatiecriminaliteit wordt relatief weinig aandacht geschonken aan dergelijke strafbare feiten. 'Fysieke' delicten zijn hoofdzakelijk in het Wetboek van Strafrecht te vinden. Hoofdstuk 7 staat daarom in het te-

ken van de strafrechtelijke aanpak van commune delicten begaan door rechtspersonen.

7. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN COMMUNE CRIMINALITEIT

7.1. Inleiding

Dit is het derde empirische hoofdstuk van deze studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. De twee vorige hoofdstukken brachten al verschillende facetten van dit thema in beeld. Het vijfde hoofdstuk liet zien dat het gros van de delicten die rechtspersonen begaan zogenoemde standaardzaken betreft. Deze relatief kleine en eenvoudige standaardzaken blijken vaak op een gestandaardiseerde en buitengerechtelijke wijze strafrechtelijk te worden afgedaan. Omdat het in hoofdstuk vijf vooral ging om verkeers- en milieudelicten, werd in het vorige hoofdstuk ingezoomd op financieel-economische criminaliteit. Het zesde hoofdstuk stond namelijk in het teken van de strafrechtelijke aanpak van fraude. Uit dit hoofdstuk kwamen onder meer grote verschillen in de afdoening van fraude begaan door rechtspersonen en fraude begaan door natuurlijke personen naar voren. Fraudedelicten van rechtspersonen blijken vaak buitengerechtelijk te worden afgedaan. Met name het hoge aantal sepot's is daarbij opmerkelijk.

In het onderhavige hoofdstuk zetten we het onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit voort. Wat missen we nog? Uit de mediaberichtgeving en criminologische literatuur weten we dat organisatiecriminaliteit niet alleen financiële schade veroorzaakt, maar tevens veel fysieke schade tot gevolg kan hebben. Zo leidde het ondeugdelijke ontwerp van de Ford Pinto eind jaren zeventig tot zware brandwonden en zelfs de dood van drie Amerikaanse tienermeisjes (Cullen e.a., 1987), veroorzaakte het verwijtbaar vrijkomen van veertig ton methylnisocynaat uit een bestrijdingsmiddelenfabriek in de Indiase stad Bhopal in 1984 minstens 50.000 slachtoffers (Pearce & Tombs, 1998; Tombs, 2007; Tombs & Whyte, 2007a) en kostte het kapseizen in 1987 van de *Herald of Free Enterprise* bij vertrek uit de haven van Zeebrugge 193 mensenlevens (Gobert & Punch, 2003). Wat betreft het Nederlandse bedrijfsleven kan in dit verband bijvoorbeeld gewezen worden op de 60 kinderen die in 1996 in Haïti overleden na het consumeren van een door het Nederlandse bedrijf Vos B.V. geleverde hoestdrank, waarin met antivries vervuilde glycerine was verwerkt (Punch, 2004).

'Fysieke delicten' zijn voornamelijk terug te vinden in de kern van het Nederlandse strafrecht, namelijk ons Wetboek van Strafrecht. Samen met het Wetboek van Strafvordering vormt het Wetboek van

Strafrecht het commune of gewone strafrecht (Kelk, 2010, Corstens, 2015; De Hullu, 2009). Bijna 85% (84,7%; N=1.011.340) van alle in 2010 in Nederland geregistreerde misdrijven had betrekking op een bepaling uit het Wetboek van Strafrecht.²⁹² Uit hoofdstuk 5 van dit proefschrift bleek dat maar iets meer dan 1 procent (1,2%) van alle strafbare feiten die op strafbladen van *rechtspersonen* worden vermeld een gemeen delict betreft. Juist nu in het vorige hoofdstuk werd geconcludeerd dat de rechtspersoon een vreemde figuur binnen het strafrecht vormt en uit het vijfde hoofdstuk bleek dat organisatiecriminaliteit grotendeels op grond van het bijzonder strafrecht wordt afgedaan, is het de moeite waard om na te gaan hoe het 'gewone' strafrecht wordt gebruikt ter afdoening van delicten gepleegd door 'vreemde' rechtspersonen. Het onderhavige hoofdstuk gaat dus over de strafrechtelijke aanpak van commune delicten begaan door rechtspersonen. Centraal staan de vragen: welke commune delicten van welke rechtspersonen worden strafrechtelijk opgepakt (§7.4) en hoe worden deze vervolgens afgedaan (§7.5)?

7.2. Commune criminaliteit

Net als in hoofdstuk 6 wordt het begrip 'organisatiecriminaliteit' in het onderhavige hoofdstuk dus 'langs de daadkant' afgebakend. Ditmaal echter niet door aansluiting te zoeken bij een term die in het maatschappelijk verkeer veelvuldig wordt gebezigd in het kader van organisatiecriminaliteit (fraude), maar juist door te kijken naar delicten waarmee rechtspersonen beduidend minder vaak in verband worden gebracht.

In de rechtswetenschappen werd aanvankelijk een normatief onderscheid gemaakt tussen het gemeen en het bijzonder strafrecht (Balkema & Corstens, 1986; Kelk, 2010: 12-23). Het commune strafrecht zou betrekking hebben op gedragingen die in hun kern moreel verwerpelijk zijn (rechtsdelicten/*mala in se*), terwijl het bijzonder strafrecht zou zien op gedragingen die van nature minder verwerpelijk zijn, maar die het maatschappelijk leven op zo een manier ondermijnen dat ze, om het systeem te laten functioneren, alsnog strafbaar zijn gesteld (wetsdelicten/*mala prohibita*) (Wells, 2001; De Roos, 1987; Hildebrandt, 2002: 470-471). Met andere woorden: "rechtsdelicten zijn al

²⁹² <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82509NED&D1=0-1&D2=0-1,18,41,58-59,68,71-72&D3=0&D4=5&HDR=G3,T&STB=G2,G1&VW=T> (ge raadpleegd op 24 november 2014)

misdadig en moreel verwerpelijk vóór hun strafbaarstelling [*mala in se*], rechtsdelicten worden dat pas dóór hun strafbaarstelling [*mala prohibita*] (Doorenbos, 2010: 275).

Het idee dat er een intrinsiek, inhoudelijk onderscheid zou zijn tussen rechtsdelicten en wetsdelicten, tussen gemeen en bijzonder strafrecht, is volgens de literatuur in de loop van de twintigste eeuw goeddeels verlaten (Lamp e.a., 2011; Wladimiroff, 1990; 2011). Vervaele (2011: 21) stelt bijvoorbeeld dat tegenwoordig ‘algemeen wordt aanvaard’ dat “de keuze voor een handhavingssysteem niet is gestoeld op ontologische criteria van onrecht, maar op beleidsinstrumentele criteria”. Het bijzonder strafrecht is in ieder geval niet meer beperkt tot overtredingen; het omvat ook misdrijven met gevangenisstraffen tot zes jaar en zeer punitieve sancties, zoals hoge boetes, uitsluiting, beroepsverbod, stillegging van de onderneming, et cetera. Als gevolg van kruisbestuiving is het normatieve onderscheid tussen het ‘gewone’ en het ‘bijzondere’ strafrecht dus vervaagd (Mulder & Doorenbos, 2008).

Het gros van de meer ‘fysieke delicten’ is echter nog steeds in het gemeen strafrecht te vinden. Strafbare feiten als mishandeling (art. 300 e.v.), vernieling/beschadiging (art. 350 e.v.), brandstichting (artt. 157-158) en doodslag (art. 287 e.v.) zijn allemaal in het Wetboek van Strafrecht opgenomen. In het vorige hoofdstuk stonden we reeds uitgebreid stil bij de eveneens gemeen bepaling van art. 225 Sr (valsheid in geschrift). In het onderhavige hoofdstuk ligt de nadruk daarom op de eerder genoemde ‘fysieke delicten’ en andere gemeen feiten. Omdat aan de hand van strafbladen niet kan worden nagegaan of een natuurlijke persoon mishandelt, vernielt of doodt in het kader van de uitoefening van organisatorische taken, beperkt het onderhavige hoofdstuk zich tot gemeen feiten begaan door rechtspersonen. Maar in hoeverre kunnen rechtspersonen überhaupt fysieke delicten begaan?

7.3. Een onbeperkte strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen

Sinds 1976 kent het Nederlandse strafrecht een algemene strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.²⁹³ Deze volgt uit het eerste lid van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt dat strafbare feiten door zowel natuurlijke personen als door rechtsperso-

²⁹³ Voordien (sinds 1951) bevatte de Wet op de Economische Delicten in de vorm van art. 15 al een strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen voor economische delicten.

nen kunnen worden begaan. Art. 51 Sr geeft dus geen blijk van een eventuele beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. De Memorie van Toelichting stelt in dit verband echter dat er 'tal van misdrijven en overtredingen zijn waarvan het feitelijk niet mogelijk is dat rechtspersonen deze plegen'.²⁹⁴ Voorbeelden die daarbij worden genoemd, zijn bigamie, verkrachting, ambtsmisdrijven, luchtpiraterij, baldadigheid, landloperij en openbaar dronkenschap. Deze delicten zouden 'te fysiek' zijn om de aansprakelijkheid daarvoor bij een rechtspersoon neer te leggen (Van Woensel, 1993: 85-87; Torringa, 1984: 87). Volgens sommigen geldt hetzelfde voor strafbare feiten als moord, doodslag, vernieling en mishandeling (Torrington, 1988: 29).

Anderen zijn echter een afwijkende mening toegedaan. Zij achten de redenering dat een rechtspersoon bepaalde delicten niet kan plegen vanwege het fysieke karakter ervan 'aanvechtbaar' (Van Strien, 1991: 260) en zien in de aard van het delict geen grond voor beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon (De Hullu, 2006: 154). Deze laatste opvatting is de dominante opvatting. Vandaag de dag lijkt de conclusie te zijn dat rechtspersonen in beginsel *alle* strafbare feiten kunnen begaan, ook die waarvan vroeger werd gedacht dat de daarin neergelegde norm daarvoor te fysiek zou zijn (Keupink, 2011; Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008).

De Nederlandse invulling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen wordt in de literatuur als 'duidelijk' omschreven (Punch, 2004). Sommigen noemen het zelfs een 'inspiratiebron voor andere jurisdicties' (Vervaele, 2007). In het Verenigd Koninkrijk heeft men juist op het terrein van de meer 'fysieke delicten' jarenlang geworsteld met hun figuur van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen (Gobert & Punch, 2003; Punch, 2004), en op andere terreinen doet het dan nog steeds (Lord, 2013; 2014).

In het vorige hoofdstuk stonden we vooral stil bij redenen die handhavers doen besluiten om rechtspersonen niet strafrechtelijk of in ieder geval niet gerechtelijk aan te pakken. Een reden die in de internationale criminologische literatuur wordt aangedragen om juist wél achter de rechtspersoon aan te gaan, is gelegen in de wens om een rechtspersoon geen schuld te laten zijn dat beschermt tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid (Wells, 1996; 2001; Punch, 2004). Het creëren van een complexe organisatiestructuur met diffuse verantwoordelijkheden zou niet mogen leiden tot straffeloosheid of het slachtofferen van 'on-

²⁹⁴ *Kamerstukken II 1975-1976*, 13 655, nrs. 1-3, p. 14 (Memorie van Toelichting).

dergeschikten', zoals Braithwaite's (1984) *vice presidents responsible for going to jail*.

Deze overweging lag in het Verenigd Koninkrijk mede ten grondslag aan de invoering in 2007 van de *Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act*.²⁹⁵ De invoering van deze wet volgde op een aantal grootschalige bedrijfsongevallen waarbij uiteindelijk telkens 'lagere werknemers' strafrechtelijk aansprakelijk werden gesteld (Gobert & Punch, 2003). Ondanks dat bestuurlijk en politiek geïnitieerde onderzoeken ernstige tekortkomingen in onder meer de organisatiestructuur en –cultuur aan het licht brachten, werden rechtspersonen vrijwel niet strafrechtelijk aangepakt voor fysieke delicten. De afwezigheid van het strafrecht in dit soort zaken leidde in het Verenigd Koninkrijk tot veel maatschappelijk onbegrip (Punch, 2004).

In het Nederlandse strafrecht kan een rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld wanneer een verboden gedraging redelijkerwijs aan hem kan worden toegerekend (Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008). Een belangrijke vraag hierbij is of de bewuste gedraging in de sfeer van de rechtspersoon is verricht of heeft plaatsgevonden. Deze vraag moet worden beantwoord aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval.²⁹⁶ In tegenstelling tot bijvoorbeeld het Engelse recht kent het Nederlandse strafrecht geen *identification doctrine*; voor een succesvolle vervolging van een rechtspersoon hoeft niet eerst bewezen te worden dat individuen die geïdentificeerd of vereenzelvigd kunnen worden met die rechtspersoon, de bewuste strafbare feiten eveneens hebben gepleegd (Punch, 2004; Gobert & Punch, 2003).²⁹⁷ Daderschap van een rechtspersoon kan in het Nederlandse

²⁹⁵ Andere redenen waren gelegen in het hoge aantal dodelijke arbeidsongevallen in het Verenigd Koninkrijk (Pemberton, 2005) en het juist beperkte aantal succesvolle strafrechtelijke vervolgingen van rechtspersonen. Tot aan de invoering van de *Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007* had slechts één vervolging een veroordeling opgeleverd. Niet toevallig ging het daarbij om een eenmanszaak. Een eenmanszaak heeft immers een beduidend eenvoudigere organisatiestructuur, hetgeen strafrechtelijke vervolging vergemakkelijkt (Wells, 1989). Zie ook: Koopmans, 2013.

²⁹⁶ Belangrijke 'subvragen' in dit verband zijn: gaat het om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde van een dienstbetrekking, hetzij uit andere hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon? Past de gedraging in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon? Is de gedraging de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf? En vermocht de rechtspersoon erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en werd zodanig vergelijkbaar gedrag blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard?

²⁹⁷ Voor het succesvol vervolgen van feitelijk leidinggevers is het omgekeerde wel waar: een feitelijk leidinggever kan alleen strafrechtelijk aansprakelijk worden gehouden wanneer eerst het daderschap van de rechtspersoon is vastgesteld. Zie: Kesteloo, 2013.

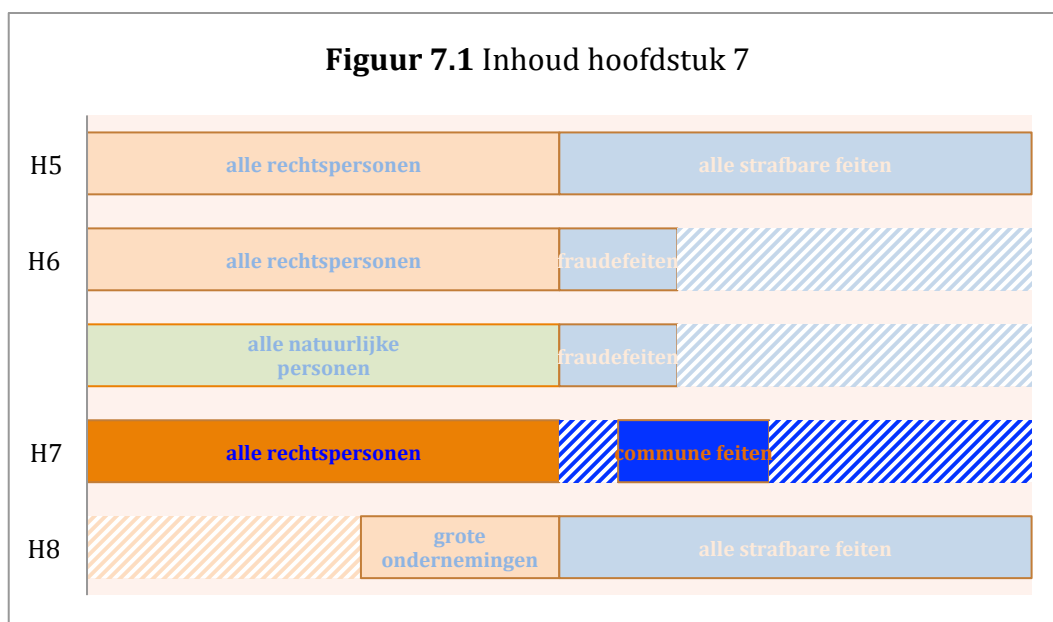
strafrecht worden vastgesteld door toerekening van fysieke gedragingen van natuurlijke personen, maar het kan ook gaan om een eigen gedraging van de rechtspersoon en dus om rechtstreeks daderschap (Gritter, 2003: 347-349; De Valk, 2009: 289). Kortom, in het Nederlandse strafrecht is het relatief gemakkelijk om rechtspersonen succesvol te vervolgen. Dit geldt in beginsel ook voor fysieke delicten.

Uit het vorige hoofdstuk weten we echter dat officieren van justitie en parketsecretarissen het soms al onwenselijk, onnodig of zelfs ongepast vinden om fraudedelicten aan rechtspersonen toe te schrijven. Hoe zit dat dan bij delicten waarbij nog veel meer verbeeldingsvermogen nodig is om rechtspersonen ervoor aansprakelijk te stellen? Maar eerst: *welke* rechtspersonen worden eigenlijk in verband gebracht met *welke* commune delicten?

7.4. De rechtspersonen en hun delicten

7.4.1. De steekproef

Het steekproefkader dat wordt gebruikt om de strafrechtelijke aanpak van commune feiten begaan door rechtspersonen in kaart te brengen, bestaat uit alle rechtspersonen die ten tijde van de bevraging (oktober 2012) in verband met minimaal één feit uit het Wetboek van Strafrecht in het Justitieel Documentatiesysteem stonden geregistreerd. De totale populatieomvang bleek 4.137 rechtspersonen te omvatten. Met behulp van het statistiekprogramma *SPSS Statistics* is daaruit een aselechte representatieve steekproef getrokken. De steekproefomvang werd vastgesteld op 400 rechtspersonen. Uiteindelijk ontving ik 340 unieke strafbladen.



Zoals Figuur 7.1 laat zien gaat het in het onderhavige hoofdstuk om de strafrechtelijke aanpak van commune feiten begaan door rechtspersonen. Ook in dit hoofdstuk is het begrip ‘organisatiecriminaliteit’ dus langs de ‘daadkant’ afgebakend. Maar voordat we bij de commune delicten stilstaan, bekijken we eerst de financiële achtergrondinformatie met betrekking tot de in verband hiermee strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen.²⁹⁸

7.4.2. De in verband met commune criminaliteit strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen

Net als in de twee voorgaande hoofdstukken beginnen we met enkele beschrijvende statistieken die betrekking hebben op de geselecteerde rechtspersonen. Tabel 7.1 geeft deze weer.

Tabel 7.1 Beschrijvende statistieken van aangepakte gesanctioneerde rechtspersonen

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Aantal werk-zame perso-nen	150	1	3.437	73,71	371,90
Vermogen ²⁹⁹	137	18	72.240.875	2.520.641,76	7.390.652,48

²⁹⁸ Deze achtergrondinformatie is opgevraagd met behulp van de financiële databank *Orbis*.

²⁹⁹ Omzet- en winstcijfers heb ik in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

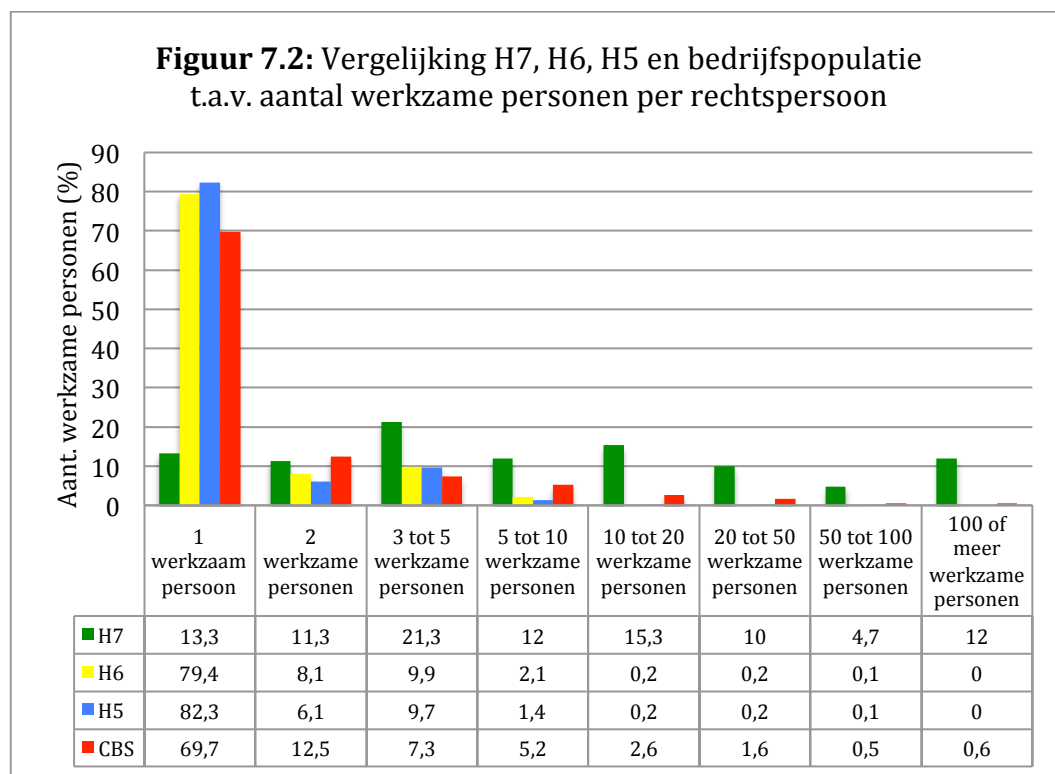
Is het bedrijf
nog actief?³⁰⁰

Totaal	228
Actief	68,1%
Inactief	31,9%

Bron: Orbis

Omvang

Qua vermogen hebben we in het onderhavige hoofdstuk te maken met betrekkelijk kleine rechtspersonen. Het gemiddelde vermogen van deze rechtspersonen bedraagt ongeveer €2,5 miljoen en is daarmee lager dan het gemiddelde vermogen van de in de vorige hoofdstukken besproken rechtspersonen (H5, alle delicten: €2,8 miljoen; H6, fraude: €3,5 miljoen). Opvallend is daarom dat de in verband met commune delicten strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen qua aantal werkzame personen juist beduidend groter zijn dan de rechtspersonen uit de vorige hoofdstukken. Figuur 7.2 illustreert dit.



Bron: Orbis/CBS

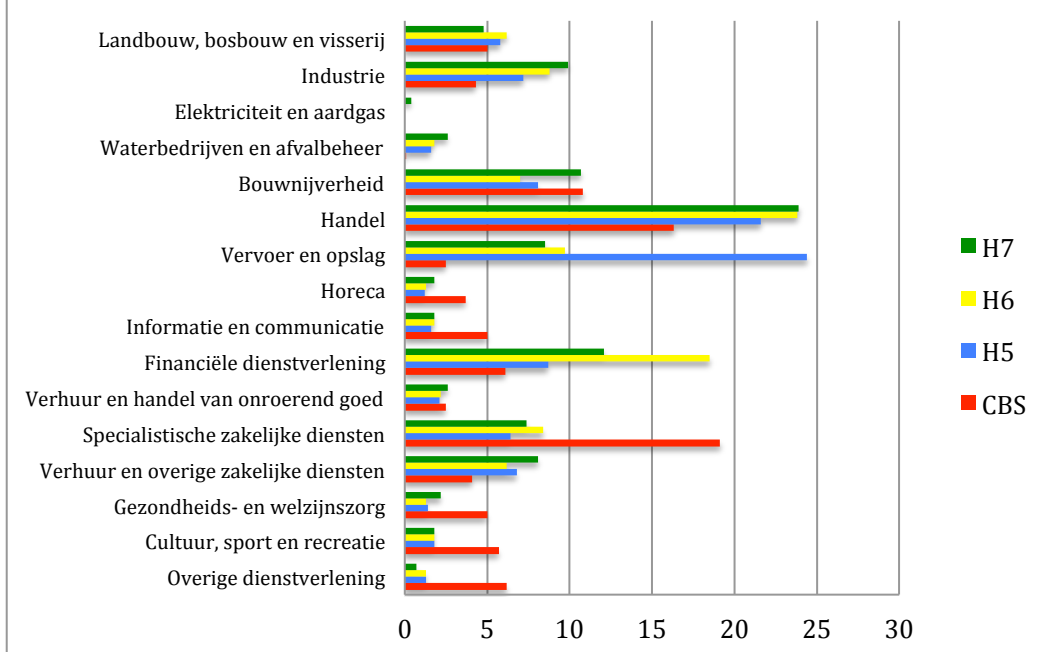
³⁰⁰ Per april 2013.

De rechtspersonen uit de twee voorgaande hoofdstukken bestonden gemiddeld uit ongeveer 12 (H5: alle delicten) respectievelijk 17 (H6: fraude) werkzame personen. Bij de in verband met commune delicten strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen gaat het gemiddeld echter om bijna 74 (73,7; N=150) werkzame personen. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit gemiddelde wordt vertekend door twee uitschieters: de twee grootste rechtspersonen in het onderhavige hoofdstuk bestaan uit bijna 3.500 en bijna 3.000 werkzame personen. Zonder deze rechtspersonen daalt het gemiddelde naar ruim 31 (31,4; N=148). Maar zelfs dan zijn de in verband met commune feiten strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen dus significant groter. Dit blijkt ook uit het feit dat deze rechtspersonen zijn ondervertegenwoordigd in de categorie '1 werkzame persoon' en juist zijn oververtegenwoordigd in alle categorieën van 3 of meer werkzame personen. 12 Procent (N= 18) bestaat zelfs uit 100 of meer werkzame personen.

Hoofdactiviteiten

Naast de omvang is ook gekeken naar de hoofdactiviteiten van de in verband met commune delicten strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen. Uit Figuur 7.3 is af te leiden dat de grootste groep rechtspersonen (23,9%; N=65) op basis van hun hoofdactiviteit tot de hoofdgroep 'Handel' moet worden gerekend. Daarbij gaat het om zeer diverse activiteiten. Zo zijn 3 rechtspersonen te kenmerken als 'groothandel in computers, randapparatuur en software' en betreft het in 2 gevallen 'supermarkten en dergelijke winkels met een algemeen assortiment voedings- en genotsmiddelen'. Weer 3 andere rechtspersonen zijn gespecialiseerd in de 'handel in en reparatie van personenauto's en lichte bedrijfsauto's' en 2 maal betreft het een 'groothandel in levend vee'. Een andere veelvoorkomende hoofdgroep (12,1%; N=33), is de hoofdgroep 'Financiële dienstverlening'. In maar liefst 26 gevallen (78,8%) gaat het daarbij om een 'financiële holding'. Andere hoofdactiviteiten die relatief vaak werden geconstateerd, zijn de 'Bouwnijverheid' (N=29; 10,7%), 'Industrie' (N=27; 9,9%) en 'Verhuur en overige zakelijke diensten' (N=22; 8,1%).

Figuur 7.2: Vergelijking H7, H6, H5 en bedrijfspopulatie t.a.v. bedrijfstak



Bron: Orbis/CBS

Ten opzichte van de CBS-bedrijfstakverdeling³⁰¹ zijn de in verband met commune delicten strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen sterk oververtegenwoordigd in de hoofdgroepen 'Handel', 'Industrie', 'Vervoer en opslag' en 'Financiële dienstverlening'. Aan de andere kant blijken in de CBS-populatie beduidend meer bedrijven onder de noemers 'Specialistische zakelijke diensten', 'Cultuur, sport en recreatie' en 'Overige dienstverlening' te kunnen worden geschaard. Waar het bij de rechtspersonen uit hoofdstuk 5 (alle delicten) vooral ging om transportbedrijven en handelsondernemingen, daar werd het zesde hoofdstuk (fraudedelicten) gekenmerkt door een groot aantal handelsondernemingen en financiële dienstverleners. De rechtspersonen uit het onderhavige hoofdstuk (commune delicten) lijken qua bedrijfstakverdeling dus het meest op de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen, zij het dat zich onder eerstgenoemde rechtspersonen minder financiële dienstverleners en juist meer bouwbedrijven en industriële ondernemingen bevinden. Al met al hebben we in het onderhavige hoofdstuk dus vooral te maken met relatief grote handelsondernemingen.

³⁰¹ De hier afgebeelde CBS-percentages hebben betrekking op de onderverdeling van alle Nederlandse bedrijven naar bedrijfstak per 31 mei 2012.

7.4.3. De delicten

De volgende vraag heeft betrekking op de commune delicten die rechtspersonen begaan. Hoeveel commune delicten plegen rechtspersonen? Welke strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht worden gebruikt om rechtspersonen aan te pakken? In hoeverre gaat het daarbij, naast financieel-economische criminaliteit, ook om meer 'fysieke delicten'? Met name in het Verenigd Koninkrijk is veel geschreven over *corporate killing* (Punch, 2004; Gobert & Punch, 2003; Wells, 1996; 2001) en *corporate manslaughter* (Gobert, 2008; 1994; Almond, 2007; Clarkson, 2005; Slapper, 1999; 1993; Wells, 1996). In welke mate maken Nederlandse rechtspersonen zich schuldig aan dergelijke strafbare feiten? In het navolgende worden deze vragen beantwoord aan de hand van de 340 geselecteerde strafbladen.

Omvang en recidive

Eerst staan we stil bij de vraag *hoeveel* commune delicten de strafbladen van de geselecteerde rechtspersonen behelzen. Uit Tabel 7.2 is af te leiden dat het onderhavige hoofdstuk betrekking heeft op 550 commune feiten. Gemiddeld beslaan de strafbladen iets meer dan 1,6 commune delict.

Tabel 7.2 Aantal commune feiten

Variabele	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Aantal commune feiten op strafblad	340	1	53	1,62	2,97

Bron: JDS

Het meest omvangrijke strafblad omvat 53 commune feiten. Dit strafblad behoort toe aan een koeriersbedrijf dat uit twee werkzame personen bestaat en in april 2013 nog steeds actief was. Voornoemd strafblad is echter een uitschieter; het op één na meest omvangrijke strafblad behelst immers 'maar' 7 commune delicten. Dit strafblad is van een besloten vennootschap, bestaande uit 5 werkzame personen, met een vermogen van ruim €5 ton en gespecialiseerd in het aanleggen van zwembaden. De derde plek op de lijst van meest omvangrijke strafbladen wordt ingenomen door 4 verschillende rechtspersonen, elk met een strafblad dat melding maakt van 6 commune feiten. Het gaat daarbij om een groothandel in chemische grondstoffen en chemicaliën voor industriële toepassing, een varkensfokkerij, een bedrijf dat zich toelegt op het vervaardigen van motoren en turbines, en een grote Nederlandse

gemeente. Met name deze laatste constatering is, met het oog op de – weliswaar beperkte³⁰² – strafrechtelijke immuniteit van decentrale publiekrechtelijke rechtspersonen, opmerkelijk. Overigens blijkt het bewuste strafblad naast de 6 commune delicten nog 17 andere strafbare feiten te bevatten.

Tabel 7.3 Aantal commune feiten per strafrechtelijk geregistreerde rechtspersoon

Aantal commune feiten	N	%
1	256	75,3
2 - 5	78	22,9
6 - 10	5	1,5
11 - 20	0	0
> 20	1	0,3
Totaal	340	100

Bron: JDS

Voorts blijkt uit Tabel 7.3 dat bijna een kwart van de in verband met commune feiten strafrechtelijk geregistreerde rechtspersoon als een recidivist is te bestempelen.³⁰³ Tezamen zijn deze recidivisten goed voor ruim de helft (53,3%; N=294) van alle commune delicten in de onderhavige steekproef. Slechts 6 strafbladen maken melding van meer dan 2 commune delicten. Deze 1,8 procent van de rechtspersonen is verantwoordelijk voor ruim 15 procent (15,3%; N=84) van alle commune feiten. De hoge concentratie van de commune criminaliteit is echter grotendeels het gevolg van die ene uitschieter: het eerder genoemde koeriersbedrijf blijkt met zijn strafblad bestaande uit 53 commune feiten verantwoordelijk voor bijna 10 procent (9,6%) van alle delicten die in het onderhavige hoofdstuk centraal staan.

³⁰² Decentrale overheden kunnen slechts strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor zover het niet gaat om de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak. Zie o.m. Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008; Sikkema, 2007; De Hullu, 2003; Vervaele, 1997).

³⁰³ Strikt genomen kan niet met zekerheid worden gesteld dat het hier ook daadwerkelijk om recidivisten gaat. In het geval van sommige commune feiten volgde bijvoorbeeld een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging. In deze gevallen is dus niet wettig en overtuigend komen vast te staan dat de bewuste rechtspersoon ook daadwerkelijk heeft gerecidiveerd. In het onderhavige onderzoek wordt recidivisme echter opgevat als het beschikken over een strafblad met meer dan één strafbaar feit en in dit geval meer dan één gemeentelijk feit.

Typen commune feiten

Nog interessanter dan de vraag hoeveel commune delicten door rechtspersonen worden begaan, is de vraag *welke* commune delicten dit zijn. In de eerste plaats blijkt het in totaal te gaan om 14 (combinaties van) overtreden wettelijke regelingen. Tabel 7.4 biedt een overzicht.

Tabel 7.4 Overtreden wettelijke regelingen

Wettelijke regeling	N	%
1. Wetboek van strafrecht	447	81,3
2. Wetboek van strafrecht + Algemene wet inzake rijksbelastingen	23	4,2
3. Wetboek van strafrecht + Organisatiewet sociale verzekeringen	22	4,0
4. Coördinatiewet sociale verzekeringen + Wetboek van strafrecht	12	2,2
4. Wetboek van strafrecht + Wet milieubeheer	12	2,2
5. Wet op de kansspelen + Wetboek van strafrecht	11	2,0
6. Wetboek van strafrecht + Wet bodembescherming	6	1,1
7. Opiumwet + Wetboek van strafrecht	4	0,7
7. Wet milieugevaarlijke stoffen + Wetboek van strafrecht	4	0,7
7. In- en uitvoerwet + Wetboek van strafrecht	4	0,7
8. Wetboek van strafrecht + Meststoffenwet	2	0,4
9. Wetboek van strafrecht + Wet op de accijns	1	0,2
9. Visserijwet 1963 + Wetboek van strafrecht	1	0,2
9. Wet herstructurering varkenshouderij + Wetboek van strafrecht	1	0,2
Totaal	550	100

Bron: JDS

Logischerwijs heeft het overgrote merendeel van de commune delicten betrekking op alleen een bepaling uit het Wetboek van Strafrecht (81,3%; N=447). Bij 103 delicten (18,7%) is er sprake van een combinatie van het Wetboek van Strafrecht met een andere wettelijk regeling. De meest voorkomende combinatie is een bekende. Het betreft de combinatie van het Wetboek van Strafrecht met de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Deze combinatie kwam bij de bespreking van de strafrechtelijke aanpak van fraude in het vorige hoofdstuk reeds uitgebreid aan bod. Ook de Wet milieubeheer is al uitvoerig besproken, maar dan in het vijfde hoofdstuk, waarin het ging om alle delicten die door rechtspersonen worden begaan.

Tabel 7.5 biedt een overzicht van de in de onderhavige steekproef meest voorkomende commune strafbepalingen. Wat blijkt? Wettelijke regelingen als de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet milieubeheer, de Coördinatiewet sociale verzekeringen, en de Organisa-

tiewet sociale verzekeringen blijken vrijwel uitsluitend in deze steekproef te zijn terechtgekomen vanwege hun combinatie met een deelnemingsvorm uit het Wetboek van Strafrecht. Wanneer er sprake is van bijvoorbeeld medeplegen of medeplichtigheid wordt een beroep gedaan op art. 47 Sr respectievelijk art. 48 Sr. Het gaat daarbij dus niet om commune *delicts*bepalingen. Dit terwijl het onderhavige hoofdstuk juist specifiek in het teken staat van de strafrechtelijke aanpak van ‘gewone’ criminaliteit, gepleegd door ‘vreemde’ rechtspersonen. Daarom blijven de bijzondere strafbepalingen in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing.³⁰⁴

Tabel 7.5 Meest voorkomende commune bepalingen

Wetsartikel	N	%
1. Art. 225 Wetboek van strafrecht	250	45,5
2. Art. 140 Wetboek van strafrecht	25	4,5
3. Art. 337 Wetboek van strafrecht	13	2,4
3. Art. 420bis Wetboek van strafrecht	13	2,4
4. Art. 326 Wetboek van strafrecht	12	2,2
5. Art. 10 Coördinatiewet sociale verzekeringen jo. art. 47 Wetboek van strafrecht	11	2,0
5. Art. 47 Wetboek van strafrecht jo. art. 93 Organisatiewet sociale verzekeringen	11	2,0
5. Art. 47 Wetboek van strafrecht jo. art. 91 Organisatiewet sociale verzekeringen	11	2,0
6. Art. 47 Wetboek van strafrecht + art. 68 Algemene wet inzake rijksbelastingen	10	1,8
6. Art. 47 Wetboek van strafrecht + art. 69 Algemene wet inzake rijksbelastingen	10	1,8
6. Art. 184 Wetboek van strafrecht	10	1,8
7. Art. 416 Wetboek van strafrecht	9	1,6
Totaal	385	70,0

Bron: JDS

Commune delictsgroepen

Wanneer de delicten die enkel in de steekproef terecht zijn gekomen vanwege combinatie met een in het Wetboek van Strafrecht beschreven deelnemingsvorm buiten beschouwing worden gelaten, gaat het bij alle delicten die in dit hoofdstuk centraal staan om een misdrijf. In hoofdstuk 5 werd gesteld dat de in dat hoofdstuk besproken justitiële gegevens niet zomaar konden worden vergeleken met algemene CBS-

³⁰⁴ Dit betekent dat 101 van de in totaal 550 delicten niet worden meegenomen in de analyses ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van commune criminaliteit gepleegd door rechtspersonen. Het totale aantal delicten bedraagt hierdoor niet langer 550, maar 449.

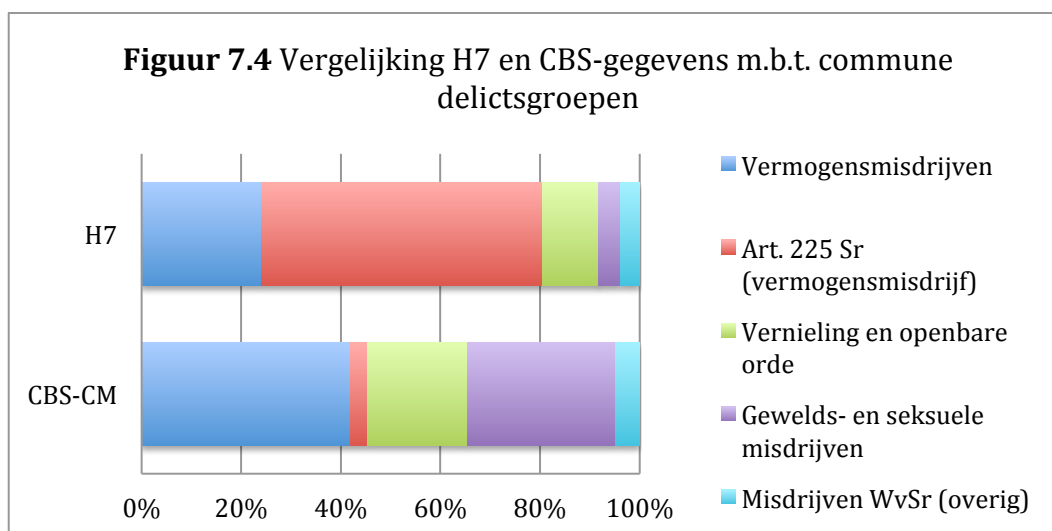
statistieken die betrekking hebben op de gehele strafrechtspleging. In het onderhavige hoofdstuk ligt dat anders. In dit hoofdstuk gaat het namelijk niet alleen om misdrijven³⁰⁵, maar ook om misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, de wettelijke regeling waarop het gros van alle strafrechtelijke afdoeningen in Nederland is gebaseerd (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014). Dit zorgt ervoor dat ditmaal wel de gebruikelijke CBS-categorisering kan worden gehanteerd.

Om nog duidelijker voor ogen te krijgen met welke typen delicten we in het onderhavige hoofdstuk van doen hebben, zijn de bestudeerde delicten verdeeld over een viertal delictsgroepen.³⁰⁶ Figuur 7.4 vergelijkt de commune delicten van de rechtspersonen die in dit hoofdstuk centraal staan (H7) met alle commune misdrijven die in 2010 door het Openbaar Ministerie en de rechter in eerste aanleg werden afgedaan (CBS).³⁰⁷

³⁰⁵ Het gros van de CBS-statistieken heeft betrekking op misdrijven. Gegevens betreffende overtredingen zijn beduidend schaarser.

³⁰⁶ De in dit hoofdstuk gehanteerde verdeling is ontleend aan de Standaardclassificatie Misdrijven 2010. In totaal worden hierbinnen acht delictgroepen onderscheiden, te weten: vermogensmisdrijven, vernieling en openbare orde, gewelds- en seksuele misdrijven, misdrijven Sr (overig), verkeersmisdrijven, drugsmisdrijven, (vuur)wapenmisdrijven en misdrijven overige wetten. Omdat het onderhavige hoofdstuk in het teken staat van het commune strafrecht, zijn alleen de eerste vier delictgroepen gebruikt. Zie voor meer informatie over de Standaardclassificatie Misdrijven 2010: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/methoden/classificaties/2010-toelichting-op-standaardclassificatie-2010.htm> (geraadpleegd op 24 november 2014)

³⁰⁷ In de getrokken steekproef wordt nog een vijfde delictgroep onderscheiden. Deze groep ('Anders', N=101) heeft echter betrekking op niet-commune bepalingen die werden gecombineerd met een deelnemingsvorm uit het Wetboek van Strafrecht. Omdat het onderhavige hoofdstuk juist bedoeld is om commune delicten begaan door rechtspersoon te belichten, wordt voornoemde groep in het restant van dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. De CBS-gegevens zijn ontleend aan *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014* (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014). Het gaat daarbij om de tabellen 5.3 ('Door het Openbaar Ministerie afgedane misdrijfzaken (inclusief opgelegde strafbeschikkingen) naar delictsgroep') en 6.2 ('Door de rechter in eerste aanleg afgedane misdrijfzaken naar delictsgroep'). Een verschil tussen de geraadpleegde CBS-gegevens en de gegevens met betrekking tot de commune delicten begaan door rechtspersonen is dat eerstgenoemde gegevens betrekking hebben op strafzaken, terwijl laatstgenoemde data op strafbare feiten zien. En een strafzaak kan meerdere strafbare feiten behelzen. Hiermee is bij de interpretatie rekening gehouden.



Bron: JDS/CBS

Voor zowel de commune misdrijven begaan door de rechtspersonen uit het onderhavige hoofdstuk (H7), als de commune misdrijven begaan door alle rechtspersonen én natuurlijke personen in Nederland (CBS-CM), geldt dat de vermogensmisdrijven de grootste groep vormen. Tegelijkertijd blijkt dat deze groep verhoudingsgewijs beduidend kleiner is bij de commune 'CBS-misdrijven'. Waar de vermogensmisdrijven binnen de CBS-populatie (N=131.039) verantwoordelijk zijn voor ruim 45 procent (45,4%; N=59.516) van alle commune misdrijven, daar gaat het bij de commune misdrijven uit de onderhavige steekproef om ruim 80 procent (80,4%; N=361). Ten aanzien van de overige delictsgroepen geldt juist het omgekeerde. Met name het verschil in aandeel van de gewelds- en seksuele misdrijven is groot. Deze delictsgroep vormt in de CBS-populatie bijna 30 procent (29,6%; N=38.834) van alle commune misdrijven, terwijl de 20 gewelds- en seksuele misdrijven uit de onderhavige steekproef verantwoordelijk zijn voor 4,5 procent van de commune criminaliteit gepleegd door rechtspersonen. Geconcludeerd kan dus worden dat de commune aanpak van rechtspersonen vooral is gebaseerd op vermogensmisdrijven. Slechts in een beperkt aantal gevallen worden rechtspersonen strafrechtelijk in verband gebracht met andere commune misdrijven. Binnen de categorie vermogensmisdrijven, is de hoofdrol wederom weggelegd voor het delict 'valsheid in geschrift'.

Vermogensmisdrijven: de dominantie van 'valsheid in geschrift' (art. 225 Sr)

Uit Tabel 7.5 en Figuur 7.4 blijkt dat ruim 45 procent (N=250) van de delicten uit de onderhavige steekproef betrekking heeft op art. 225 Sr (valsheid in geschrift). Voor de gehele strafrechtspleging ligt dit per-

tage op ongeveer 3,5 procent (N=4.640).³⁰⁸ Deze constatering benadrukt eens te meer de belangrijke rol die dit artikel binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit speelt. In het kader van het onderhavige hoofdstuk domineert art. 225 Sr overigens niet alleen op een kwantitatieve wijze. Zo werden bijvoorbeeld 4 van de 7 transacties van €100.000,- of meer overeengekomen in verband met valsheid in geschrift.³⁰⁹ Daarnaast blijkt 1 van de 2 transacties die behalve de betaling van een geldsom (in dit geval: €10.000,-) ook de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (in dit geval: €27.000,-) inhielden eveneens op art. 225 (lid 1) Sr gebaseerd te zijn.³¹⁰ Tot slot, werden ook 3 van de 5 hoogste geldboetes opgelegd in verband met valsheid in geschrift.³¹¹

Kortom, art. 225 Sr domineert in de onderhavige steekproef zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Omdat het betreffende delict reeds uitgebreid aan bod is gekomen bij de bespreking van de strafrechtelijke aanpak van fraude in het vorige hoofdstuk en er anders sprake zou zijn van veel overlap tussen dat en dit hoofdstuk, wordt in het vervolg van het onderhavige hoofdstuk de nadruk op de overige commune misdrijven gelegd.

³⁰⁸ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81536NED&D1=0,8-11,13-15&D2=14&D3=0&D4=0&D5=16&VW=T> (geraadpleegd op 25 november 2014).

³⁰⁹ Daarbij gaat het om een transactie van €300.000,-, overeengekomen met een financiële holding, bestaande uit slechts 1 werkzame persoon maar met een vermogen van ruim €14,5 miljoen (art. 225 lid 1 Sr); een transactie van €265.000,-, overeengekomen met een besloten vennootschap, gespecialiseerd in de vervaardiging van producten van beton voor de bouw (art. 225 lid 1 Sr); een transactie van bijna €113.500,-, overeengekomen met een besloten vennootschap die zich bezighoudt met de vervaardiging van 'machines en apparaten voor algemeen gebruik' (art. 225 lid 1 Sr); en een transactie van €100.000,-, overeengekomen met een installatiebedrijf, bestaande uit 133 werkzame personen (art. 225 lid 1 Sr).

³¹⁰ Deze laatste transactie werd overeengekomen met een besloten vennootschap die zich richt op de vervaardiging van fruit- en groentesap en waar 46 personen werkzaam zijn. De andere transactie die zowel de betaling van een geldsom als de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel inhield, werd overeengekomen met een grote televisieproducent. In 2007 startte de FIOD-ECD onder leiding van het Functioneel Parket een strafrechtelijk onderzoek naar zogenaamde 'belspellen' op de televisie. Op grond van art. 1 ahf/ond a Wet op de kansspelen jo. art. 47 lid 1 ahf/sub 1 Sr werd met de besloten vennootschap een transactie overeengekomen van €80.000,-. Daarnaast werd ter voorkoming van een ontnemingsprocedure €1.420.000,- betaald aan de Staat.

³¹¹ Het gaat daarbij om een onvoorwaardelijke geldboete van ruim €1,1 miljoen voor een besloten vennootschap, gespecialiseerd in de vervaardiging van communicatieapparatuur (art. 225 lid 2 Sr); een onvoorwaardelijke geldboete van €120.000,- voor een bouwbedrijf met 130 werkzame personen (art. 225 lid 1 Sr); en een onvoorwaardelijke geldboete van €75.000,- voor een recyclingbedrijf met 3 werkzame personen en een vermogen van ruim €1,2 miljoen.

Blijkens CBS-statistieken wordt de strafrechtelijke aanpak van commune misdrijven begaan door alle rechtspersonen én natuurlijke persoon het vaakst gebaseerd op de strafbepalingen omtrent mishandeling, gekwalificeerde diefstal en eenvoudige diefstal (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014). Bij de strafrechtelijke aanpak van commune misdrijven begaan door alleen rechtspersonen, voert, zoals eerder aangegeven, valsheid in geschrift de boventoon. Maar welke andere commune misdrijven bevatten de geselecteerde strafbladen? In het navolgende staan we per delictsgroep bij deze vraag stil.

Overige vermogensmisdrijven

Hoewel oplichting (art. 326 Sr) in de literatuur ‘een veelgebruikte commune strafbepaling’ wordt genoemd (Brouwer, 2011: 97) en daarnaast een veelgehoorde term in de berichtgeving omtrent organisatiecriminaliteit is³¹², blijkt de gelijknamige strafbepaling (art. 326 Sr) in de praktijk veel minder vaak te worden gehanteerd dan art. 225 Sr. De lijst van de op strafbladen van rechtspersonen meest voorkomende commune vermogensmisdrijven anders dan valsheid in geschrift (Tabel 7.6) wordt aangevoerd door het ‘prioriteitsdelict’ witwassen (artt. 420bis-420ter Sr; 20,4%; N=22).³¹³ Ruim 15 procent (16,7%; N=18) van de commune vermogensmisdrijven bestaat uit oplichting.³¹⁴ In de afgenomen interviews stellen de officieren van justitie, parketsecretarissen en advocaten dat het verhoudingsgewijs terughoudende gebruik van ‘oplichting’ in ieder geval deels samenhangt met de relatieve complexiteit van deze strafbepaling.

Tabel 7.6 Commune vermogensmisdrijven

³¹² Zo gaat het bij publicitair breed uitgemeten zaken als die rondom vastgoedhandelaar Jan-Dirk Paarlberg, en beleggingsfraudes als Palm Invest en Easy Life, (deels) om opkoping.

³¹³ Van de 22 witwasdelicten die de bestudeerde strafbladen bevatten, betreft het 8 maal gewoontewitwassen (7 x art. 420bis lid 1 ahf/ond a Sr jo. art. 420ter Sr; 1 x). Eén keer gaat het om het medeplegen van witwassen (art. 420bis jo. 47 Sr). Witwassen vormt als sinds 2004 een van de aandachtsgebieden die werden vastgesteld op basis van de vierjaarlijkse Nationale Dreigingsbeelden. Het meest recente Nationaal Dreigingsbeeld dateert van 2012. Uit het *OM-jaarbericht 2013* (Openbaar Ministerie, 2014) blijkt dat op het thema witwassen de laatste jaren een relatief sterke stijging van het aantal onderzoeken zichtbaar is.

³¹⁴ Van deze oplichtingsfeiten gaat het 7 keer om medeplegen (art. 326 Sr jo. art. 47 lid 1 ahf/sub 1 Sr) en 1 keer om een poging tot het medeplegen van oplichting (art. 326 Sr jo. art. 45 lid 1 Sr jo. art. 47 lid 1 ahf/sub 1 Sr).

Wetsartikel	N	%
1. Witwassen	22	20,4
2. Oplichting	18	16,7
3. Bedrieglijke bankbreuk/faillissementsfraude	16	14,8
4. Heling	14	13
5. Namaak en piraterij	13	12
6. Verduistering	7	6,5
7. Diefstal	4	3,7
7. Omkoping	4	3,7
8. Merkvervalsing	2	1,9
8. Flessentrekkerij	2	1,9
8. Oneerlijke mededinging	2	1,9
8. Onttrekking aan pandrecht	2	1,9
9. Plaatsen/vervalsen van rijksmerken voor platina, goud en zilver	1	0,9
9. Stroperij	1	0,9
Totaal	108	100

Bron: JDS

Ook faillissementsfraude (artt. 341-344 Sr) krijgt de laatste jaren relatief veel beleidsmatige en wetenschappelijke aandacht (Hilverda, 2014; 2012; 2009; Boer & Lalta, 2010; Knecht e.a., 2005; Reddingius, 2014; Openbaar Ministerie, 2013). Hoogleraar 'faillissementsfraude' Tineke Hilverda (2012: 5) wijst er in haar rede op dat uit tal van onderzoeken die in de loop van de jaren naar dit fenomeen zijn verricht, steeds naar voren komt dat in een kwart tot een derde van alle faillissementen sprake is van fraude.³¹⁵ De maatschappelijke schade als gevolg van faillissementsfraude wordt begroot op €1,28 miljard (Openbaar Ministerie, 2013) tot €1,7 miljard (Gesthuizen & Van Nispen, 2011) per jaar. Dat is ongeveer €4 miljoen per dag (Kemp, 2014). In de onderhavige steekproef is faillissementsfraude (of bedrieglijke bankbreuk) goed voor nog geen 15 procent van alle commune vermogensmisdrijven.³¹⁶ Volgens CBS-data werden in 2010 ongeveer 15 bankbreukzaken door het OM en 55 door de rechter (in eerste aanleg) strafrechtelijk afgedaan. In de onderhavige steekproef gaat het om 16 delicten en 12 verschillende rechtspersonen, variërend van financiële holdings (N=7), een administratiekantoor, een organisatieadviesbureau en een managementadviesbureau, tot aan een groothandel in computers, randapparatuur en software, een bedrijf, gespecialiseerd in de vervaardiging van metalen

³¹⁵ Ze verwijst daarbij naar Berghuis & Paulides, 1983; Knecht e.a., 2005; Aerts, 2005; en Hilverda, 2009.

³¹⁶ Daarbij is de specifieke verdeling als volgt: 3 keer art. 341 ahf/sub 1 Sr; 1 keer art. 341 ahf/sub 4 Sr; 1 keer art. 342 ahf/sub 1 Sr; 2 keer art. 343 ahf/sub 1 Sr; 2 keer art. 343 ahf/sub 2 Sr; 1 keer art. 343 ahf/sub 3 Sr; 3 keer art. 343 ahf/sub 4 Sr; 3 keer art. 344 ahf/sub 1 Sr.

constructiewerken, en een bedrijf dat overige machines en apparaten voor algemeen gebruik vervaardigt.

Hoe valt het relatief kleine aantal faillissementsfraudes te verklaren? De Raad voor de rechtspraak (2013) stelt in haar advies naar aanleiding van het wetsvoorstel herziening strafbaarstelling faillissementsfraude (zie ook Hilverda, 2012), dat naar de waarneming van de rechters-commissarissen die met het toezicht op insolventies zijn belast, dit onderwerp een 'overwegend lage prioriteit' heeft bij politie en Openbaar Ministerie (en dat alleen een herziening van het juridisch kader 'niet genoeg' is voor een versterking van de aanpak van faillissementsfraude). Dit sluit aan op de in het kader van het onderhavige onderzoek afgenomen interviews met advocaten. Daarin spreken zij onder andere over niet opgenomen of terzijde geschoven aangiftes. Faillissementsfraude wordt daarbij meermaals als negatief voorbeeld genoemd.

De misdrijven witwassen, oplichting en faillissementsfraude zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ruim de helft (51,9%; N=56) van alle 'overige commune vermogensmisdrijven. De andere delicten binnen deze categorie zijn divers. Zo bestaat 13 procent (N=14) uit heling (artt. 416-417bis Sr), 12 procent (N=13) uit namaak en piraterij (art. 337 Sr), en 6,5 procent (N=7) uit verduistering (artt. 321-322 Sr). De overige 8 delicten komen maximaal 4 keer voor. Daarvan zijn diefstal (artt. 310-311 Sr; N=4) en oneerlijke mededinging (art. 218bis Sr; N=2) de meest opvallende.

Zoals eerder aangegeven, is diefstal een van de meest voorkomende commune misdrijven in Nederland. De combinatie 'diefstal-rechtspersoon' lijkt op het eerste gezicht echter een opmerkelijke. Toch worden vier rechtspersonen uit de onderhavige steekproef blijkens hun strafblad in verband gebracht met diefstal. Het gaat daarbij 3 maal om gekwalificeerde diefstal (art. 310 Sr jo. art. 311 Sr)³¹⁷ en 1 keer om eenvoudige diefstal (art. 310 Sr). De rechtspersonen van wie het strafblad melding maakt van deze diefstallen, betreffen een klein autobedrijf, een internationaal expeditiebedrijf, een containerservice en een bekende internationale milieuorganisatie.

Ook de 2 oneerlijke mededingingsmisdrijven zijn opvallend. Immers, waar het internationale kartelrecht een criminaliseringstendens kent (De Bree, 2006; 2008), daar is het Nederlandse mededingingsrecht nog niet zo lang geleden juist gedecriminaliseerd. In 1998 werd beslo-

³¹⁷ Meer specifiek gaat het om de volgende (combinaties van) strafbepalingen: 1 keer art. 310 Sr jo. 311 lid 1 ahf/sub 4 Sr; en 2 keer art. 310 Sr jo. art. 311 lid 1 ahf/sub 4 Sr jo. art. 311 lid 1 ahf/sub 5 Sr.

ten om de strafrechtelijke handhaving van het mededingingsrecht over te hevelen naar het bestuursrecht (Hartmann, 2011: 32).³¹⁸ Het strafrechtelijk instrumentarium zou in de praktijk niet functioneren en de aard van de mededingingsovertredingen zou geen behoefte aan andere dan bestuursrechtelijke sancties met zich meebrengen (Doorenbos, 2010; Pijnacker Hordijk, 2006). Toch kent het Nederlandse Wetboek van Strafrecht al sinds 1915 een bepaling die betrekking heeft op ‘oneerlijke mededinging’ (Van Schaik, 1946). Het gaat dan om art. 328bis Sr.³¹⁹ Volgens Doorenbos (2010: 5) is deze strafbepaling vandaag de dag echter een ‘dode letter’. Toch komt het bewuste artikel 2 maal voor in de onderhavige steekproef; 1 keer betreft het een besloten vennootschap die gespecialiseerd is in de behandeling van onschadelijk afval en de andere ‘art.328bis Sr’ is te vinden op het strafblad van een praktijk van medisch specialisten.³²⁰

Vernieling en openbare orde

Binnen de categorie vernieling en openbare orde (N=51) gaat het om acht verschillende commune misdrijven. Bijna de helft (N=25) daarvan betreft deelname aan een criminele organisatie (art. 140 Sr).

Tabel 7.7 Commune vernielings- en openbare orde-misdrijven

Wetsartikel	N	%
1. Deelname aan een criminele organisatie	25	49
2. Niet opvolgen van een ambtelijk bevel	10	19,6
3. Mensensmokkel	4	7,8
3. Illegale tewerkstelling	4	7,8
4. Brandstichting	3	5,9
4. Vernieling	3	5,9
5. Discriminatie	1	2
5. Afluisteren	1	2
Totaal	51	100

Bron: JDS

³¹⁸ Sinds 2006 is er echter een wetsvoorstel in voorbereiding dat (ook) strafrechtelijke handhaving van de Mededingingswet weer mogelijk moet maken (De Bree, 2006; 2008; Doorenbos, 2010; Hartmann, 2011). De belangrijkste reden voor herintroductie van het strafrecht bij de handhaving van het Nederlandse mededingingsrecht lijkt gelegen te zijn in de mogelijkheid tot het opleggen van gevangenisstraffen aan natuurlijke personen (De Bree, 2006; Doorenbos, 2010).

³¹⁹ De maximale boete betreft voor natuurlijke personen €81.000,- en voor rechtspersonen €810.000,-. Natuurlijke personen kunnen daarnaast een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar opgelegd krijgen.

³²⁰ Beide rechtspersonen waren in april 2013 nog steeds actief.

De precieze context waarbinnen de commune bepaling met betrekking ‘tot deelname aan een criminele organisatie’³²¹ in de onderhavige steekproef is gebruikt, is uit de beschikbare data niet af te leiden. Wel blijkt dat de rechtspersonen die in het onderhavige hoofdstuk in verband worden gebracht met deelname aan een criminele organisatie zeer divers zijn (vgl. Passas & Nelken, 1993; Ruggiero, 1996). Zo gaat het onder meer om 2 financiële holdings, een *growshop*, een slachterij, een groothandel in elektronische en telecommunicatieapparatuur, een verhuurder van computers en kantoorapparatuur, een markt- en opinieonderzoeksbureau, een transportbedrijf, een boekhoudkantoor en een beleggingsinstelling. Van deze rechtspersonen moet 30 procent tot de hoofdgroep ‘Handel’ en een kwart tot de hoofdgroep ‘Financiële dienstverlening’ worden gerekend. De rechtspersonen wier strafbladen melding maken van het delict ‘deelname aan een criminele organisatie’ bestaan gemiddeld uit ongeveer 12 werkzame personen. Daarmee zijn ze qua aantal werkzame personen kleiner dan de overige rechtspersonen uit het onderhavige hoofdstuk. Het gemiddelde vermogen van de in verband met art. 140 Sr strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen is daarentegen juist hoger: ruim €3,6 miljoen tegenover ongeveer €2,5 miljoen van de gemiddelde rechtspersoon op wiens strafblad een willekeurig commuun delict wordt vermeld. Rechtspersonen die deelnemen aan een criminele organisatie zijn dus relatief klein, maar wel vermogend. Verder is opvallend, dat, zo kon met behulp van Orbis worden nagegaan, maar liefst 70 procent van de bewuste rechtspersonen op het moment van bevraging (april 2013) niet meer actief was. Dit lijkt aan het sluiten op de in het vorige hoofdstuk getrokken conclusie dat officieren van justitie extra bereid zijn om een rechtspersoon strafrechtelijk aan te pakken indien die rechtspersoon ‘een criminele organisatie is’ en ‘zonder zijn criminele activiteiten geen bestaansrecht zou hebben’.

Naast 25 keer deelname aan een criminele organisatie, omvat de categorie ‘vernietiging en openbare orde’ 10 maal het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 lid 1 Sr), 4 maal mensensmokkel (art. 197a lid 1 Sr), 4 keer tewerkstelling van een illegale vreemdeling (art. 197b Sr), 3 keer brandstichting (art. 157/158 Sr), 3 keer vernietiging (art. 350 lid 1 Sr), 1 maal discriminatie (art. 137g Sr) en, tot slot, 1 keer af luisteren (art. 139b lid 1 ahf/sub 2 Sr). Net als deelname aan een crimi-

³²¹ Deelname aan een criminele organisatie kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (€81.000,-) en wanneer het een rechtspersoon betreft van de zesde en hoogste categorie (€810.000,-).

nele organisatie wordt ook mensensmokkel doorgaans in verband gebracht met georganiseerde misdaad. Wat betreft de betrokken rechtspersonen blijkt het in de onderhavige steekproef te gaan om 2 maal hetzelfde uitzendbureau (10 werkzame personen, vermogen: €1,8 miljoen), 1 keer een bemiddelingskantoor (3 werkzame personen, vermogen: €5,5 miljoen), en 1 keer een klein vastgoedbedrijf (1 werkzame persoon; vermogen: ongeveer €1.275,-).

De meest 'fysieke' delicten binnen deze delictsgroep zijn brandstichting en vernieling. Wat betreft de brandstichting gaat het allereerst om een uit de media bekende zaak van een chemiebedrijf met 43 werkzame personen. De twee andere gevallen van brandstichting betreffen een in een grote haven gevestigd reinigingsbedrijf (14 werkzame personen; vermogen: ongeveer €1,5 miljoen) en een kleine financiële holding. De 3 strafbladen die melding maken van vernieling zijn van een bekende milieubeschermingsorganisatie, een vennootschap onder firma die gespecialiseerd is in primaire houtbewerking (4 werkzame personen) en een groothandel in bloemen en planten (28 werkzame personen; vermogen: bijna €4 miljoen). Met betrekking tot het delict 'discriminatie' gaat het om een klein uitzendbureau (2 werkzame personen). De uit de publiciteit kenbare afluisterzaak, tot slot, betreft een bekend productiebedrijf.

Gewelds- en seksuele misdrijven

De derde delictsgroep wordt gevormd door de gewelds- en seksuele misdrijven. Wanneer rechtspersonen zich bijvoorbeeld inderdaad schuldig maken aan *corporate killing* of *corporate manslaughter*, dan zouden we die delicten binnen deze categorie moeten aantreffen.

Blijkens hun strafbladen worden rechtspersonen in ieder geval niet vaak met gewelds- en seksuele misdrijven in verband gebracht (4,5%; N=20). Maar als dat wel gebeurt, dan betreft het vrijwel uitsluitend de misdrijven 'zwaar lichamelijk letsel door schuld' (art. 308 Sr; N=9) en inderdaad 'dood door schuld' (art. 307 Sr; N=10).³²²

Tabel 7.8 Commune gewelds- en seksuele misdrijven

Wetsartikel	N	%
1. Dood door schuld	10	50

³²² Het resterende misdrijf heeft betrekking op mensenhandel (art. 273f ahf/sub 1 jo. Art. 273f lid 3 ahf/sub 1 Sr). Dit delict, dat ten tijde van de bevraging van het JDS nog in behandeling was, werd aangetroffen op het strafblad van een grote slachterij (85 werkzame personen).

2. Zwaar lichamelijk letsel door schuld	9	45
3. Mensenhandel	1	5
Totaal	20	100

Bron: JDS

In de onderhavige steekproef worden tien verschillende rechtspersonen in verband gebracht met het misdrijf ‘dood door schuld’. Het Nederlandse ‘dood door schuld’ wordt in de literatuur vaak gelijkgesteld met de Britse *corporate manslaughter* (Punch, 2004; Koopmans, 2013). Het commune ‘dood door schuld’ is strafbaar gesteld in art. 307 Sr. Het betreft een zogenoemd culpoos gevolgsdelict; centraal staat de ‘schuld’ waaraan het gevolg te wijten is (De Hullu, 2003). Uit de rechtspraak blijkt dat van ‘schuld’ sprake is bij ‘verwijtbare aanmerkelijke onvoorzichtigheid’ (De Hullu, 2009: 254)³²³. De maximumstraf is een gevangenisstraf van 2 jaar, en voor rechtspersonen een geldboete van €81.000,-³²⁴.

De volgende rechtspersonen worden blijkens hun strafblad in verband gebracht met ‘dood door schuld’: twee bouwbedrijven, een tankerservice, een grote aardolieaffinaderij (meer dan 350 werkzame personen), een groot overslagbedrijf (meer dan 100 werkzame personen), een vissersbedrijfje (1 werkzame persoon), een vennootschap onder firma die zich toelegt op de binnenvaart (4 werkzame personen), een grote stichting voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrische cliënten (meer dan 3.000 werkzame personen), een kleine Nederlandse gemeente en een ziekenhuis.

Naast 10 keer ‘dood door schuld’ behelzen de strafbladen van met commune criminaliteit in verband gebrachte rechtspersonen ook 9 keer ‘zwaar lichamelijk letsel door schuld’. Het betreft daarbij 8 verschillende rechtspersonen: ‘zwaar lichamelijk letsel’ wordt 2 keer vermeld op het strafblad van een grote papierfabriek (meer dan 300 werkzame personen), en 1 keer op de strafbladen van de al eerder voorbijgekomen primaire houtbewerker, een grote viskwekerij (bijna 100 werkzame personen), een winkel in watersportartikelen (4 werkzame personen), een financiële holding (vermogen: ruim €2 miljoen), een grote wegenbouwer (meer dan 200 werkzame personen), een vennootschap onder firma die gespecialiseerd is in de winning van zand, grind

³²³ Zie ook: HR 17 september 2002, *NJ* 2002, 549 en HR 29 juni 2010, *NJ* 2010, 674, m.nt. Mevis.

³²⁴ Het is opvallend dat in geval van roekeloosheid de maximale gevangenisstraf wordt verdubbeld van 2 naar 4 jaar, maar dat de maximale geldboete in zo een geval niet wordt verhoogd.

en klei, en, tot slot, is blijkens zijn strafblad ook een landelijk bekende transportonderneming (personenvervoer) in verband gebracht met zwaar lichamelijk letsel door schuld.

Overige commune misdrijven

De vierde en laatste delictsgroep betreft een restcategorie. Alle misdrijven die niet binnen één van de drie voorgaande categorieën vallen, maar wel in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, behoren tot de vierde delictsgroep. De diversiteit binnen deze groep is logischerwijs daarom ook groter. In totaal gaat het in het kader van de onderhavige steekproef om 16 'overige commune misdrijven', verdeeld over 6 'typen' en begaan door 15 verschillende rechtspersonen.

Tabel 7.9 Overige commune misdrijven

Wetsartikel	N	%
1. Verontreiniging bodem/lucht/oppervlaktewater	9	56,3
2. Smaad(schrift)	3	18,8
3. Feitelijke aanranding echtgenoot Koning	1	6,3
3. Vernielen verkeerswerk door schuld	1	6,3
3. Vernieling gebouw	1	6,3
3. Verkoop van voor gezondheid schadelijke waren	1	6,3
Totaal	16	100

Bron: JDS

De meerderheid van de overige commune misdrijven (56,3%; N=9) betreft de verontreiniging van bodem, lucht of oppervlaktewateren (artt. 173a en 173b Sr). Uit onderzoek blijkt dat het daarbij vaak om omissiedelicten gaat (Huisman & Van Erp, 2013). Het is opvallend dat de rechtspersonen die hiermee in verband worden gebracht niet zozeer milieubedrijven zijn. Het gaat namelijk 2 keer om hetzelfde ingenieursbedrijf (11 werkzame personen; vermogen: bijna €1 miljoen), en voorts om 2 sloopbedrijven (12 werkzame personen; vermogen: ruim €2 ton; respectievelijk 29 werkzame personen; vermogen: bijna €5,5 miljoen), een ander middelgroot ingenieursbedrijf (63 werkzame personen; vermogen: ruim €6 miljoen), een boekhoudkantoor, een arbeidsbemiddelingsbureau, een beheerkantoor en een financiële holding.

Eén van de overige commune misdrijven bestaat uit de verkoop van voor de gezondheid schadelijke waren (art. 174 Sr). Dit delict is te vinden op het strafblad van een groothandel in chemische grondstoffen en chemicaliën voor industriële toepassing (3 werkzame personen).

De meest 'fysieke' misdrijven binnen deze categorie zijn het door schuld vernielen, onbruikbaar maken of beschadigen van een verkeerswerk (art. 163 Sr) en het opzettelijk vernielen of beschadigen van een gebouw (art. 170 Sr). Met laatstgenoemd misdrijf wordt een bouwbedrijf (9 werkzame personen; vermogen: bijna €8 ton) in verband gebracht, terwijl eerstgenoemd delict op het strafblad van een luchthaven staat.

De twee meest opmerkelijke delictstypen binnen de delictsgroep 'overige commune misdrijven', zijn wellicht de misdrijven 'smaad' (N=3) en met name 'majesteitsschennis' (N=1). Het delict 'smaad' is terug te vinden op de strafbladen van twee dagbladen. Het gaat daarbij om zowel een regionaal als een landelijk dagblad. Laatstgenoemde rechtspersoon is blijkens zijn strafblad 2 maal in verband gebracht met smaad. Tot slot, art. 110 Sr. Dit artikel heeft betrekking op "elke feitelijke aanranding van de persoon van de echtgenoot van de Koning, van de vermoedelijke opvolger van de Koning, van diens echtgenoot, of van de Regent die niet valt in een zwaardere strafbepaling". Helaas is uit het bewuste strafblad niet af te leiden wat het feitencomplex precies behelst. Wel is duidelijk dat de rechtspersoon die van dit feit werd verdacht een kleine vleeshandel betreft.

7.4.4. Tussenconclusie

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de rechtspersoon als een 'vreemde figuur' in het strafrecht wordt beschouwd en dat deze figuur vooral in verband wordt gebracht met 'bijzondere strafbepalingen'. Het doel van het onderhavige hoofdstuk is het in kaart brengen van de strafrechtelijke aanpak van commune of gewone criminaliteit gepleegd door deze 'vreemde' rechtspersonen. De eerste tussenconclusie heeft betrekking op de vraag welke commune delicten en bijbehorende rechtspersonen strafrechtelijk worden opgepakt.

Een kwantitatieve uitzondering

Volgens de literatuur omtrent organisatiecriminaliteit vervult het strafrecht een in kwantitatieve zin beperkte, maar in kwalitatieve zin belangrijke rol binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980, Braithwaite, 1985; Fisse & Braithwaite, 1983; 1993; Ayres & Braithwaite, 1992; Snider, 1990; 1996; Pearce & Tombs, 1990; 1991; Tombs, 2005, Hawkins, 1984). Hoofdstuk 5 toonde aan dat binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit op haar beurt een in kwantitatieve zin beperkte rol is weggelegd voor het commune strafrecht. De eerste vraag met be-

trekking tot de commune criminaliteit gepleegd door rechtspersonen, is daarom: waarom worden rechtspersonen zo weinig in verband gebracht met dergelijke commune delicten?

Voor een belangrijk deel heeft dit te maken met de aard van het commune strafrecht. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat de relatie tussen het moreel geladen strafrecht en de abstracte figuur van de rechtspersoon door sommigen als een *mismatch* wordt getypeerd. Rechtspersonen zouden 'lastige figuren in het strafrecht' zijn. Uit de afgenomen interviews kan worden afgeleid dat dit vooral geldt voor rechtspersonen binnen het commune strafrecht. Meer dan het bijzonder strafrecht is het commune strafrecht – in ieder geval van origine – een 'retrospectief vergeldend schuldstrafrecht' (Roef, 2003).

In weerspraak met de literatuur op dit punt lijken officieren van justitie en parketsecretarissen dus wel degelijk een inhoudelijk onderscheid te maken tussen het gemeen en het bijzonder strafrecht. Het bijzonder strafrecht wordt als technischer van aard ervaren. Blijkens de interviews zijn het commune en het bijzondere strafrecht ieder ten aanzien van een ander punt 'duidelijker'. Waar overtredingen van strafbepalingen uit het bijzonder strafrecht dikwijls relatief gemakkelijk kunnen worden vastgesteld omdat ze 'overduidelijk' zijn, daar is het commune strafrecht in staat om krachtigere (morele) boodschappen te verkondigen.

Net als voor het strafrecht binnen de overkoepelende aanpak van organisatiecriminaliteit geldt, wordt het commune strafrecht ondanks de beperkte inzet ervan in kwalitatieve zin dus belangrijk gevonden. Toepassing van het commune strafrecht wordt door de respondenten met name van belang geacht bij het breed gedragen streven naar het verkondigen van 'klare taal', 'heldere boodschappen' en 'richtinggevendende signalen'. Echter, waar het strafrechtelijk aanpakken en zeker het strafrechtelijk vervolgen van rechtspersonen sowieso al een groot beroep doet op het verbeeldingsvermogen van de opsporingsambtenaren, parketsecretarissen, officieren van justitie, rechters, slachtoffers en toeschouwers, daar wordt dit doorgaans uitvergroot wanneer het een rechtspersoon in de sfeer van het commune strafrecht betreft.

Het belang van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen

Ondanks de verbeeldingsbarrières die de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen blijkens dit onderzoek kenmerken, is het merendeel van de respondenten de mening toegedaan dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen onmisbaar is voor het succesvol bestrijden van organisatiecriminaliteit. Daarvoor worden in de interviews

verschillende redenen aangedragen. De belangrijkste daarvan is allereerst het feit dat er bij rechtspersonen vaak hogere sancties kunnen worden opgelegd. En ten tweede de constatering dat de delicten die worden begaan soms niet zozeer het gevolg zijn van gedragingen van concrete individuen, maar van de organisatiestructuur en -cultuur van de rechtspersoon. In laatstgenoemde situaties vinden de respondenten het 'verdiender' en 'gepast' om de rechtspersoon aan te pakken. Afgaande op de interviews en de besproken statistieken doen dergelijke situaties zich voornamelijk bij een bepaald 'type' rechtspersoon voor.

De in de onderhavige paragraaf besproken statistieken maken duidelijk dat de rechtspersonen die in verband worden gebracht met commune delicten relatief groot zijn (althans wat betreft het aantal werkzame personen). Het gaat bovengemiddeld vaak om grote handelsondernemingen. Dit komt overeen met de resultaten van een recente studie van een ervaren officier van justitie naar de strafrechtelijke aanpak van 'dood door schuld' (Koopmans, 2013). Daarin werd geconcludeerd dat het juist bij grote ondernemingen gebruikelijk is om alleen de rechtspersoon te vervolgen. Volgens Koopmans heeft dit te maken met de door opsporingsambtenaren gepercipieerde problemen bij het zoeken naar verantwoordelijke individuen binnen een complexe organisatiestructuur met diffuse taakverdelingen en verantwoordelijkheden. In de Angelsaksische literatuur stelt Wells (1996: 552) in dit verband dat grote rechtspersonen bedreven zijn in het uitbuiten van '*the metaphysical gap*' tussen de onderneming en haar leden.

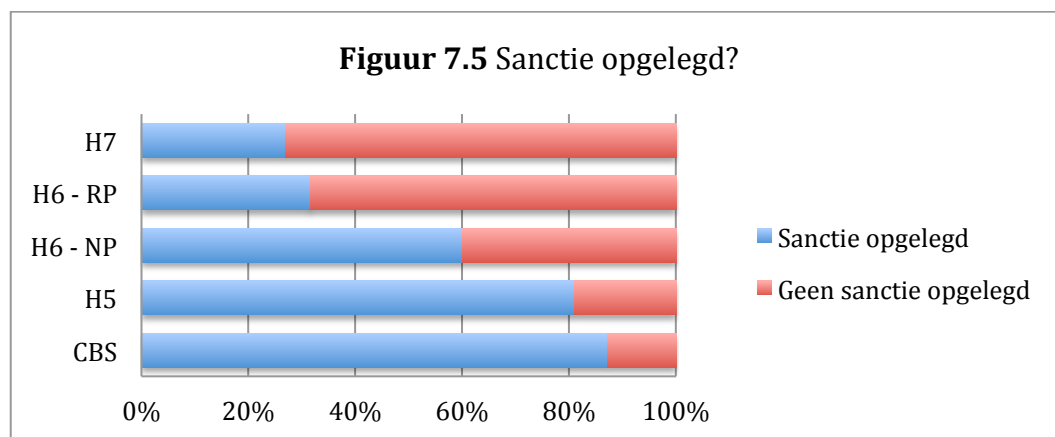
Ook sommige respondenten uit het onderhavige onderzoek geven aan dat ze bij grote rechtspersonen eerder de rechtspersoon dan een natuurlijke persoon, bestuurder of feitelijk leidinggever aanpakken. Zij koppelen dit echter niet zozeer aan een hogere mate van complexiteit in het geval van grotere rechtspersonen. De geïnterviewde officieren laten weten zich tot alleen de rechtspersoon te richten wanneer ze het 'oneerlijk' vinden om bepaalde individuen eruit te lichten, bijvoorbeeld omdat de oorzaak van het delict is gelegen in de structuur en/of cultuur van de organisatie en niet zozeer de schuld van concrete individuen. Volgens deze officieren komt dit vaker voor bij grote dan bij kleine rechtspersonen. In het geval van grote rechtspersonen zijn individuen meer 'inwisselbaar'.

In het volgende hoofdstuk zullen we nog uitgebreid stilstaan bij de strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen. Dan zal tevens blijken dat het strafrechtelijk aanpakken van dergelijke ondernemingen ook grote nadelen kent en dat deze nadelen juist het aantal vervolgingen beperken. De resterende vraag in het onderhavige hoofdstuk is of

gebruikmaking van strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht ook leidt tot een significant andere *afdoening* van delicten begaan door rechtspersonen. Zijn de ‘serieuze’ boodschappen die volgens de respondenten van het commune strafrecht uitgaan, bijvoorbeeld deels het gevolg van eveneens ‘serieuze straffen’? En welke gevolgen hebben de meer ‘open’ en ‘globale’ delictsomschrijvingen voor de wijze waarop de strafbare feiten worden afgedaan?

7.5. De strafrechtelijke afdoening

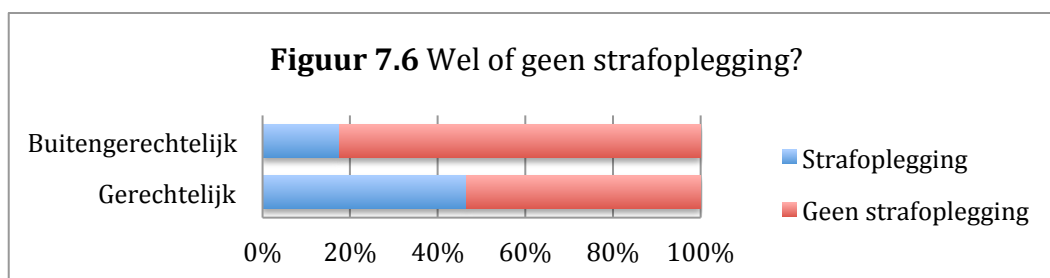
De tweede hoofdcomponent van alle vier de kwantitatieve hoofdstukken is gericht op de vraag *hoe* organisatiecriminaliteit strafrechtelijk wordt *afgedaan*. In het onderhavige hoofdstuk kan in dit verband op grond van Figuur 7.5 allereerst worden opgemerkt dat de commune misdrijven die rechtspersonen begaan het minst vaak worden gesanctioneerd.



Bron: JDS/CBS

Maar liefst 73 procent (N=130) van de commune misdrijven wordt niet gesanctioneerd. Het verschil met alle delicten binnen de Nederlandse strafrechtspleging (CBS: 12,3%) en alle delicten begaan door rechtspersonen (H5: 19%) is buitengewoon groot.³²⁵ Het onderhavige hoofdstuk staat al met al dus meer in het teken van de verdachte dan van de bestrafte rechtspersoon.

³²⁵ Overigens zijn geen grote verschillen waarneembaar tussen de verschillende delictsgroepen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden afdoeningsverschillen tussen de delictsgroepen alleen expliciet besproken wanneer deze bijdragen aan het duiden van de afdoeningspraktijk.

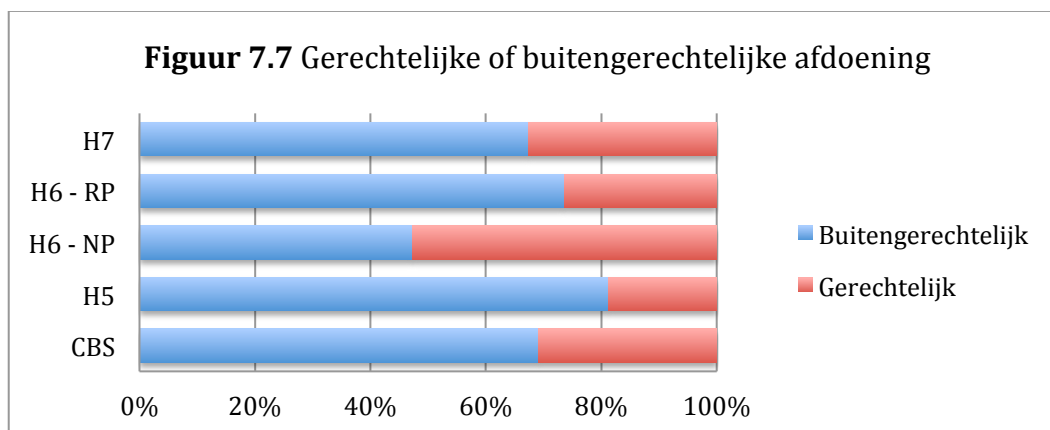


Bron: JDS

Als we de mate van strafoplegging vervolgens splitsen in buitengerechtelijk en gerechtelijk, dan blijkt uit Figuur 7.6 dat met name bij buitengerechtelijke afdoening van commune delicten begaan door rechtspersonen weinig strafoplegging plaatsvindt; slechts iets meer dan 20 procent (21,2%; N=21) van de buitengerechtelijk afgedane commune misdrijven wordt gesanctioneerd, tegenover ruim 45 procent (46,6%; N=27) van de gerechtelijk afgedane misdrijven. Het lage aantal sancties binnen de buitengerechtelijke afdoening van commune criminaliteit gepleegd door rechtspersonen, maakt het de moeite waard om hier eens dieper op in te zoomen.

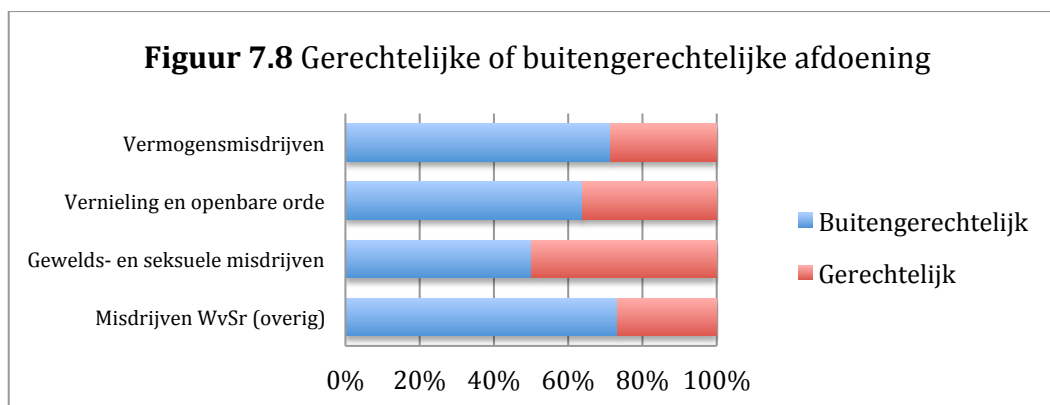
7.5.1. Buitengerechtelijke afdoening

De eerste vraag die daarbij relevant is, betreft de vraag naar het aandeel van de buitengerechtelijke afdoening. Figuur 7.7 laat zien dat ruim twee derde (67,4%; N=120) van de commune misdrijven begaan door rechtspersonen buitengerechtelijk wordt afgedaan. Deze verdeling tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening komt overeen met die van de gehele strafrechtspleging (CBS). In tegenstelling tot de vanwege fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen (H6) en de blijkens hun strafblad met een willekeurig delict in verband gebrachte rechtspersonen (H5) worden de misdrijven uit het onderhavige hoofdstuk (H7) dus niet vaker dan gemiddeld buitengerechtelijk afgedaan.



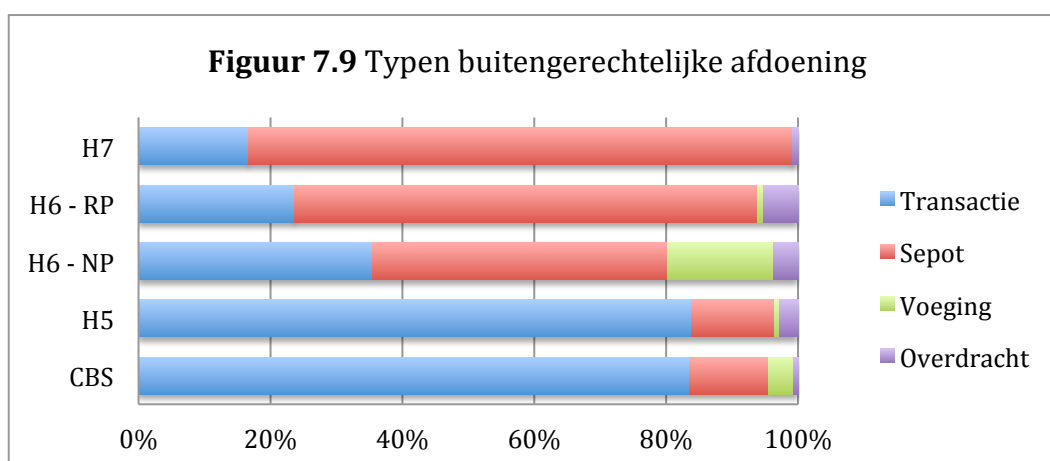
Bron: JDS/CBS

Als de commune misdrijven van rechtspersonen worden verdeeld over de verschillende delictsgroepen (Figuur 7.8), dan blijkt dat de misdrijven uit de categorie 'gewelds- en seksuele misdrijven' het vaakst voor de strafrechter worden gebracht.



Bron: JDS

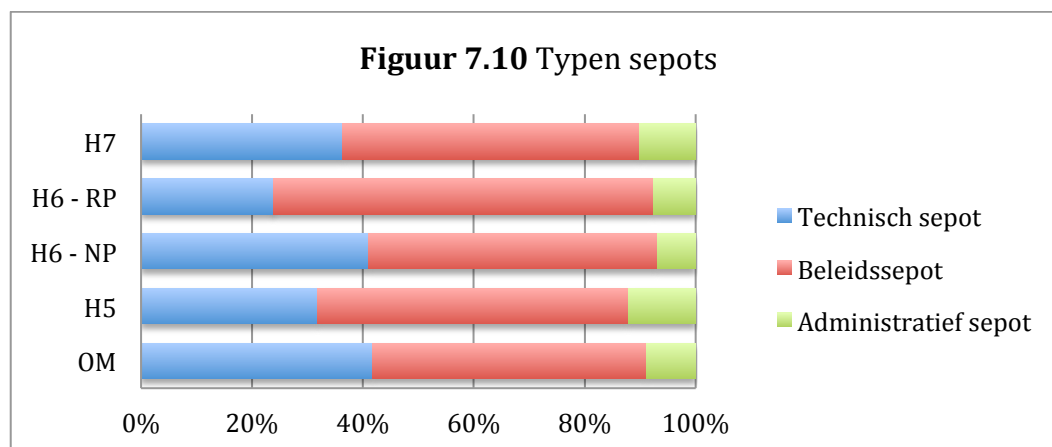
Als we vervolgens inzoomen op de typen buitengerechtelijke afdoening, dan bevestigt Figuur 7.9 dat veel buitengerechtelijke afdoeningen niet uit sancties bestaan. Waar transacties binnen de gehele strafrechtspleging (CBS) en het cluster bestaande uit alle delicten begaan door rechtspersonen (H5) goed waren voor ruim 80 procent van alle buitengerechtelijke afdoeningen, daar gaat het in het onderhavige hoofdstuk om minder dan 17 procent (16,7%; N=20). Het overgrote merendeel van de buitengerechtelijke afdoeningen bestaat in dit hoofdstuk uit sepot (82,5%; N=99).



Bron: JDS/CBS

Sepots

De 99 sepots, waarvan 98 onvoorwaardelijk en slechts 1 voorwaardelijk, kunnen als volgt worden verdeeld over de verschillende sepottypen:



Bron: JDS/OM

Uit Figuur 7.10 volgt dat deze verdeling grotendeels overeenkomt met de vorige hoofdstukken en de gehele strafrechtspleging. Wel behelst het onderhavige hoofdstuk minder beleidssepots (H7: 53,5%; H6: 68,6%) en juist meer technische sepots (H7: 36,4%; H6: 23,8%) dan het vorige hoofdstuk, dat in het teken stond van de strafrechtelijke aanpak van fraude maar waarin ook een belangrijke rol was weggelegd voor de commune strafbepaling van art. 225 Sr. Betekent dit dan ook dat bij commune misdrijven anders dan valsheid in geschrift verhoudingsgewijs minder vaak wordt geseponneerd vanwege een voorkeur voor het vervolgen van de leidinggever?

Tabel 7.10 Sepotgronden³²⁶

Sepotgrond	N	%
<i>Technische sepots</i>		
Ten onrechte als verdachte gemeld	1	1
Onvoldoende bewijs	22	22,2
Niet ontvankelijk	12	12,1
Feit niet strafbaar	1	1
<i>Beleidssepots</i>		
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	5	5,1

³²⁶ De vijf meest voorkomende sepotgronden hebben een kleur toegekend gekregen. Hoe donkerder de kleur, hoe meer deze sepotgrond wordt gebruikt.

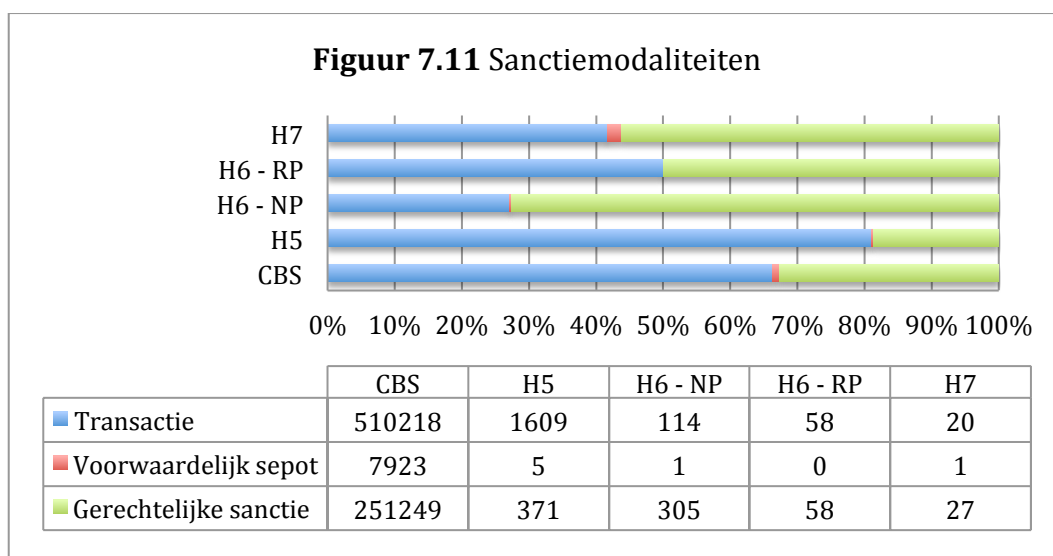
Gering feit	1	1
Oud feit	3	3
Recente bestraffing		
Gewijzigde omstandigheden	3	3
Leidinggever wordt vervolgd	37	37,4
Civiel en administratief recht	4	4
<i>Administratieve sepots</i>		
Feit dubbel geboekt in COMPAS/GPS	10	10,1
Totaal	99	100

Bron: JDS

Tabel 7.10 beantwoordt deze vraag bevestigend. Waar de helft van alle sepots uit het 'fraudehoofdstuk' was gebaseerd op de keuze om niet de rechtspersoon maar de leidinggever te vervolgen, daar gaat het in het onderhavige hoofdstuk om ruim 37 procent (37,4%; N=37). Bij commune misdrijven begaan door rechtspersonen lijkt de voorkeur voor het vervolgen van natuurlijke personen in plaats van de rechtspersoon dus minder sterk.

Buitengerechtelijke sanctionering

Eerder (Figuur 7.6) zagen we dat slechts iets meer dan 20 procent (21,2%; N=21) van de in dit hoofdstuk centraal staande buitengerechtelijke afdoeningen uit een sanctie bestaat. Het is dan ook niet verwonderlijk dat commune misdrijven begaan door rechtspersonen vaker gerechtelijk dan buitengerechtelijk worden gesanctioneerd (Figuur 7.11).



Bron: JDS/CBS

Van de 48 sancties die vanwege de 196 bestudeerde feiten werden opgelegd, betreft ruim 56 procent (56,3%; N=27) een gerechtelijke sanctie. De buitengerechtelijke sancties bestaan uit 20 transacties en 1 voorwaardelijk sepot. Het voorwaardelijk sepot heeft betrekking op het delict 'discriminatie' (art. 137g Sr), waarvan een klein uitzendbureau (2 werkzame personen) werd verdacht. Er werd in dit geval geseponneerd vanwege 'gewijzigde omstandigheden'.

Qua transacties gaat het om 17 transacties waarbij de voorwaarde bestond uit de betaling van een geldsom, 2 transacties waarbij het ging om het afstand doen van in beslag genomen voorwerpen en 1 transactie waarbij een bepaalde prestatie werd overeengekomen. Laatstgenoemde transactie werd aangeboden aan en geaccepteerd door een bedrijf dat gespecialiseerd is in de vervaardiging van auto's (6 werkzame personen, vermogen: bijna €1,2 miljoen) in verband met opzetheling (art. 416 Sr). Een groothandel in sanitaire artikelen en sanitair installatiemateriaal (10 werkzame personen; vermogen: bijna €1,3 miljoen) en een klein bedrijf dat zich bezighoudt met de vervaardiging van textielproducten (1 werkzame persoon) kwamen beide vanwege het invoeren, doorvoeren, uitvoeren, verkopen, te koop aanbieden, afleveren, uitdelen of in voorraad hebben van namaakproducten (art. 337 lid 1 ahf/ond a Sr) het afstand doen van in beslag genomen voorwerpen met het Openbaar Ministerie overeen.

Wat betreft de 17 transacties die de betaling van een geldsom inhielden, laat Tabel 7.11 zien dat de laagste geldsom €300,- bedraagt. Deze transactie werd 2 maal overeengekomen: 1 keer met een primaire houtbewerker (12 werkzame personen, vermogen: ruim €7 ton) in verband met het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 lid 1 Sr) en 1 keer met een financiële holding (vermogen: ruim €2,1 miljoen) vanwege zwaar lichamelijk letsel door schuld (art. 308 lid 1 Sr). De hoogste transactiegeldsom vertegenwoordigt een bedrag van €5 ton. Deze transactie, onderdeel van de in de media veelbesproken Klimopzaak of vastgoedfraude³²⁷, werd aangeboden aan en geaccepteerd door een holding (geen financiële), bestaande uit slechts 1 werkzame persoon maar met een vermogen van ruim €11 miljoen. De betreffende rechtspersoon werd verdacht van witwassen (art. 420bis lid 1 ahf/ond a Sr). Gemiddeld bedragen de 17 transactiegeldsommen bijna €75.000,-.

³²⁷ Zie voor meer informatie het bijbehorende persbericht: <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/fraude-vastgoed/@28811/transacties-klimop/> (geraadpleegd op 28 november 2014).

Mede vanwege het relatief lage aantal transacties is de spreiding echter groot.

Tabel 7.11 Beschrijvende statistieken m.b.t. de transactiegeldsommen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldsom	17	300,00	500.000,00	74.435,68	159.408,69

Bron: JDS

Wel blijkt het in het onderhavige hoofdstuk om relatief hoge transactiebedragen te gaan, zo illustreert ook Tabel 7.12. Slechts 4 transacties vergden van de verdachte de betaling van een geldsom van minder dan €1.000,-. Naast de 2 al genoemde transacties van €300,- gaat het daarbij om een transactie van €453,78 (omgerekend 1.000,- gulden) met een containerservice vanwege diefstal door twee of meer verenigde personen (art. 310 Sr jo. art. 311 lid 1 ahf/sub 4 Sr) en een transactie van €750,- met een klein handelsbemiddelingskantoor (1 werkzame persoon; vermogen: 18.000,-) in verband met invoeren, doorvoeren, uitvoeren, verkopen, te koop aanbieden, afleveren, uitdelen of in voorraad hebben van namaakproducten (art. 337 lid 1 ahf/ond a Sr).

Tabel 7.12 Transactiebedragen (in euro's)

Transactiebedrag	N	%
< 100	0	0
100 - 200	0	0
200 - 250	0	0
250 - 300	0	0
300 - 450	2	11,8
450 - 600	1	5,9
600 - 1.000	1	5,9
≥ 1.000	13	76,5
Totaal	17	100

Bron: JDS

Voorts is er ook in het onderhavige hoofdstuk weer sprake van een aantal uitschieters naar boven.³²⁸ Naast de eerder besproken transactie van €5 ton gaat dan om transacties van €4 ton en €3 ton, beide overeengekomen met dezelfde kleine (1 werkzame persoon), maar vermo-

³²⁸ Zonder de drie genoemde uitschieters bedraagt de gemiddelde transactiegeldsom bijna €5.000,- (€4.671,90).

gende (vermogen: ruim €14,5 miljoen) financiële holding; 1 maal vanwege witwassen (art. 420bis lid 1 ahf/ond a Sr) en 1 maal vanwege deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 1 Sr).³²⁹ Ook hier betreft het een rechtspersoon die deel uitmaakte van een in de media breed uitgemeten strafzaak. De drie hoogste transacties in het onderhavige hoofdstuk werden alle dus overeengekomen in het kader van dezelfde fraudezaak. In deze zaak ging het aanvankelijk om ongeveer 125 verdachten (natuurlijke personen en rechtspersonen). Een beperkt aantal daarvan is uiteindelijk 'op zitting gebracht' en met enkelen zijn (hoge) transacties overeengekomen. In hoofdstuk 9 zal worden besproken hoe in dergelijke zaken transigeren met rechtspersonen vaak als noodzakelijk wordt beschouwd om de zaak beheersbaar te houden.

7.5.2. *Gerechtelijke afdoening*

Bijna 33 procent (32,6%; N=58) van de 178 afgedane commune misdrijven begaan door rechtspersonen die in het onderhavige hoofdstuk centraal staan, werd door een strafrechter afgedaan.

Afdoeningsmodaliteiten

Tabel 7.13 geeft een overzicht van de gerechtelijke afdoeningswijzen. Hieruit blijkt dat bijna de helft (46,6%; N=27) van de misdrijven wettig en overtuigend bewezen, en de betrokken verdachten schuldig werd geacht. Bij iedere schuldigverklaring ging de rechter ook over tot strafoplegging.

Tabel 7.13 Gerechtelijke afdoening

Afdoeningsmodaliteit	N	%
Schuldigverklaring	27	46,6
Met oplegging van straf	27	46,6
Zonder oplegging van straf	0	0
Vrijspraak	25	43,1
Onbevoegdheid rechtbank	0	0
Niet-ontvankelijkheid OM	6	10,3

³²⁹ Zie voor meer informatie het bijbehorende persbericht:

<https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/fraude-vastgoed/@28042/transactie-klimop/> (geraadpleegd op 28 november 2014). De verschillen tussen de in het persbericht genoemde transactiebedragen en de bedragen die in het onderhavige hoofdstuk worden vermeld, zijn een gevolg van het feit dat het persbericht de transactie per rechtspersoon en niet per feit noemt. De rechtspersoon die in het onderhavige hoofdstuk de op één na en de op twee na hoogste transacties overeenkwam, betaalde daarnaast ook nog een transactie van €3 ton vanwege valsheid in geschrift (art. 225 lid 1 Sr; zie p. 13). De totale transactiegeldsom bedraagt voor deze rechtspersoon dus €1 miljoen.

Totaal	58	100
Bron: JDS		

Opmerkelijk is echter dat de verdachte rechtspersonen van ruim 43 procent (43,1%; N=25) van de commune delicten werden vrijgesproken. Dit percentage is opmerkelijk hoog ten opzichte van het aantal vrijspraken in het 'fraudehoofdstuk' (H6: 22,7%) en het hoofdstuk waarin alle delicten begaan door rechtspersonen (H5: 10,2%) centraal stonden. Hetzelfde geldt voor het aantal keren dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk werd verklaard; 10,3% tegenover 6,8% (H6) en 1,2% (H5). Het hoge aantal vrijspraken en niet-ontvankelijkverklaringen in het onderhavige hoofdstuk heeft grotendeels te maken met de aard van de delicten die daarin centraal staan. Nog minder dan het vorige hoofdstuk (fraude) en veel minder dan het vijfde hoofdstuk (alle strafbare feiten), gaat het in dit hoofdstuk om standaardzaken.

Gerechtelijke bestraffing

Ten aanzien van 27 van de 196 bestudeerde commune misdrijven (m.u.v. art. 225 Sr) werd door de strafrechter een straf opgelegd (Tabel 7.14). Slechts 1 van de opgelegde straffen betreft geen geldboete. Het gaat hier om een op het strafblad onvermeld strafbaar feit begaan door een B.V., waarbij de rechter besloot tot ontneming van ruim €67.500,-. Van de 26 geldboetes werd er 1 gecombineerd met de onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen goederen en 1 werd vergezeld van een schadevergoedingsmaatregel. Eerstgenoemde straf werd opgelegd aan een *growshop* vanwege deelname aan een criminele organisatie (art. 140 lid 1 Sr). De geldboete bedraagt in dit geval €4.000,-. De andere gecombineerde straf betreft een bekend productiebedrijf, dat werd verdacht van het met een technisch hulpmiddel afluisteren van een gesprek waar de rechtspersoon zelf geen deel aan nam (art. 139b lid 1 ahf/sub 2 Sr). Dit productiebedrijf werd schuldig verklaard en kreeg niet alleen een geldboete van €2.500,-, maar ook een schadevergoedingsmaatregel van €750,- opgelegd.

Tabel 7.14 Gerechtelijke bestraffing

Afdoeningsmodaliteit	N	%
----------------------	---	---

Geldboete	24	88,9
Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel ³³⁰	1	3,7
Geldboete + onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen goederen	1	3,7
Geldboete + schadevergoedingsmaatregel	1	3,7
Totaal	27	100

Bron: JDS

In totaal werden er in het onderhavige hoofdstuk dus 26 geldboetes opgelegd. Uit Tabel 7.15 blijkt dat de laagste geldboete €600,- bedraagt. Deze onvoorwaardelijke geldboete werd opgelegd aan een vleesgroot-handel vanwege het niet opvolgen van een ambtelijk bevel (art. 184 lid 1 Sr). De hoogste geldboete vertegenwoordigt een bedrag van €75.000,-. Deze onvoorwaardelijke geldboete werd 2 keer opgelegd aan dezelfde rechtspersoon, een recyclingbedrijf bestaande uit 3 werkzame personen en met een vermogen van ruim €1,2 miljoen.³³¹ Dit recyclingbedrijf werd schuldig bevonden aan gewoontewitwassen (art. 420bis lid 1 ahf/ond a Sr jo. art. 420ter Sr) en opzetheling (art. 416 lid 1 ahf/ond a Sr). Het gemiddelde geldboetebedrag, tot slot, is ruim €18.500,- (€18.671,06; SD 20.409,87).

Tabel 7.15 Beschrijvende statistieken m.b.t. de geldboetebedragen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldboete	26	600,00	75.000,00	18.671.06	20.409,87

Bron: JDS

Bijna 70 procent (69,2%; N=18) van de bestudeerde geldboetes betreft een onvoorwaardelijke geldboete (Tabel 7.16). Daarnaast gaat het om 5 gedeeltelijk onvoorwaardelijke en 3 voorwaardelijke geldboetes. Wat betreft de voorwaardelijke geldboetes werden de twee hoogste (€33.333,33) beide opgelegd aan een klein leasebedrijf (1 werkzame persoon).³³²

³³⁰ Juridisch gezien is ontneming overigens geen straf, maar een maatregel.

³³¹ Dit recyclingbedrijf kreeg voorts ook een geldboete van €75.000,- opgelegd vanwege valsheid in geschrift (art. 225 lid 1 Sr). Zie ook p. 13.

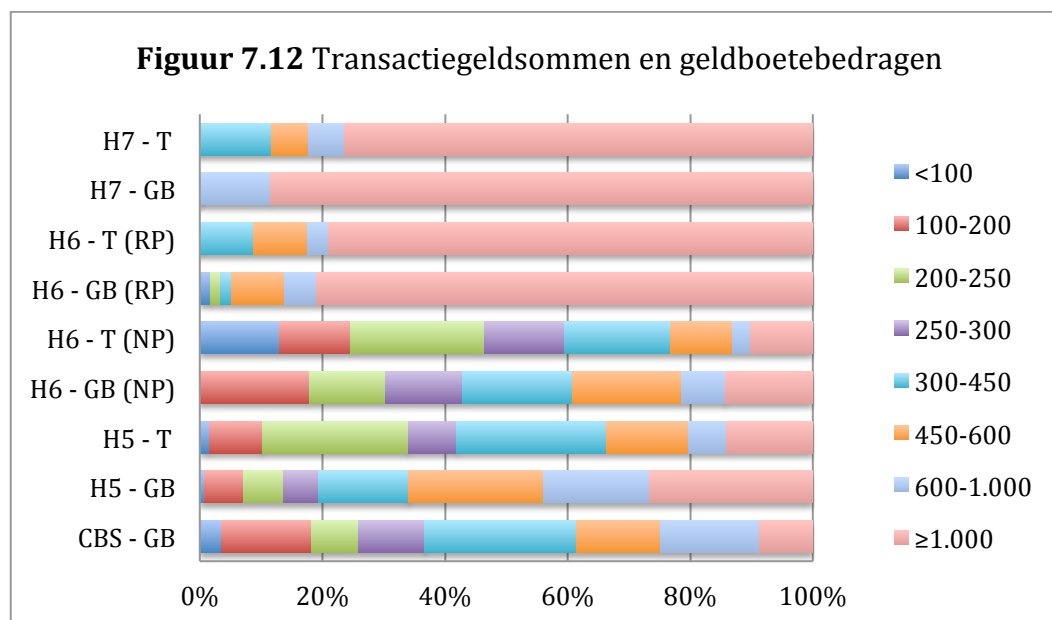
³³² In casu gaat het om een voorwaardelijke geldboete van €100.000,- in totaal, opgelegd vanwege de twee genoemde misdrijven en het medeplegen van een accijnsdelict (art. 47 lid 1 ahf/sub 1 Sr jo. art. 5 lid 1 onder b Wet op de accijns).

Tabel 7.16 Beschrijvende statistieken mb.t. de geldboetes (in euro's)

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Onvoorwaardelijke geldboetes	18	600,00	75.000,00	19.755,03	23.080,79
Gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboetes	5	1.134,45	22.689,00	12.238,06	10.269,22
Onvoorwaardelijke deel	5	567,22	6.806,71	2.549,01	2.507,79
Voorwaardelijk deel	5	567,23	20.420,11	9.689,05	9.896,17
Voorwaardelijke geldboetes	3	2.000,00	33.333,33	22.888,89	18.090,31

Bron: JDS

Als we, tot slot, nagaan hoe de transactiebedragen en geldboetebedragen voor de in verband met commune criminaliteit strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen zich verhouden tot de hoogtes van de financiële sancties voor alle strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen (H5), de in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen (H6-RP) en de gehele Nederlandse strafrechtspleging (CBS), dan kan worden geconcludeerd dat de financiële sancties die in verband met commune delicten strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen krijgen opgelegd het meest lijken op de sancties waarmee in verband met fraudefeiten strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen worden geconfronteerd.



Bron: JDS/CBS

Ook in het onderhavige hoofdstuk gaat het vooral om financiële sancties van €1.000,- of meer. Dit vormt wederom een bevestiging van het feit dat commune misdrijven en fraudedelicten begaan door rechtspersonen eerder maatwerk- dan standaardzaken betreffen. Tegelijkertijd blijkt het in het onderhavige hoofdstuk minder dan in het fraudehoofdstuk (H6) te gaan om delicten die door het specialistische Functioneel Parket (FP) worden behandeld; waar het FP betrokken was bij ruim 36 procent van de fraudedelicten, daar is dit bij 23,5 procent (N=46) van de commune misdrijven het geval. Het FP lijkt zich dus conform zijn taakomschrijving vooral toe te leggen op fraude (en milieucriminaliteit) en niet zozeer op alle complexe strafzaken waarbij rechtspersonen betrokken zijn.

7.5.3. Sanctionering van fysieke delicten

We naderen het einde van de bespreking van de strafrechtelijke afdoening van commune criminaliteit gepleegd door rechtspersonen. In het begin van dit hoofdstuk werd opgemerkt dat de nadruk zou liggen op de strafrechtelijke afdoening van 'fysieke delicten'. Daarom zoomen we, tot slot, kort in op de vraag hoe de meest fysieke delicten uit het onderhavige hoofdstuk uiteindelijk zijn afgedaan. Daarbij richten we ons op de delicten 'vernieling', 'brandstichting', 'zwaar lichamelijk letsel door schuld' en 'dood door schuld'.

Vernieling

Eerder werd geconcludeerd dat de 3 strafbladen die melding maken van het delict 'vernieling' toebehoren aan een bekende milieubeschermingsorganisatie, een vennootschap onder firma die gespecialiseerd is in primaire houtbewerking (4 werkzame personen) en een groothandel in bloemen en planten (28 werkzame personen; vermogen: bijna €4 miljoen). Alle drie de verdachten van 'vernieling' moesten zich voor de strafrechter verantwoorden. De maximale geldboete bedraagt in het geval van een rechtspersoon €81.000,-.

De bekende milieubeschermingsorganisatie werd verdacht van het opzettelijk en wederrechtelijk medeplegen van vernieling (art. 350 lid 1 Sr jo. art. 47 ahf/sub 1 Sr). Deze organisatie, die volgens het Handelsregister overigens uit maar 2 werkzame personen bestaat (vermogen: ruim €1,5 ton), werd uiteindelijk vrijgesproken. Beide andere rechtspersonen werden wel veroordeeld (op grond van art. 350 lid 1 Sr). De strafrechter veroordeelde de primaire houtbewerker tot een geldboete van ruim €3.300,-, waarvan €2.500,- voorwaardelijk (met

een proeftijd van 2 jaar). De groothandel in bloemen en planten moet een onvoorwaardelijke geldboete van bijna €1.700,- betalen.

Brandstichting

Bij de 3 rechtspersonen uit de onderhavige steekproef die blijkens hun strafblad verdacht werden van brandstichting ging het om een middelgroot chemiebedrijf (43 werkzame personen), een in een grote haven haven gevestigd reinigingsbedrijf (14 werkzame personen; vermogen: ongeveer €1,5 miljoen) en een kleine financiële holding. 2 Van deze rechtspersonen moesten zich voor de strafrechter verantwoorden.

De zaak van het middelgrote chemiebedrijf was ten tijde van de bevraging van het Justitieel Documentatiesysteem nog in behandeling. In december 2012 verklaarde de rechtbank Breda het inmiddels failliete bedrijf echter schuldig aan opzettelijke brandstichting waarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander te duchten was (art. 157 ahf/sub 1 Sr jo. art. 157 ahf/sub 2 Sr). De maximumgeldboete bedroeg in dit geval €810.000,-. De rechter veroordeelde het chemiebedrijf tot een onvoorwaardelijke geldboete van €400.000,-.³³³

Het reinigingsbedrijf werd verdacht van het medeplegen van hetzelfde delict (art. 157 ahf/sub 1 Sr jo. art. 157 ahf/sub 2 Sr jo. art. 47 lid 1 ahf/sub 1 Sr). In deze zaak kwam de rechter uiteindelijk tot een vrijspraak. De financiële holding, tot slot, kwam met het Openbaar Ministerie een transactie overeen. In verband met schuld aan een brand waardoor gemeen gevaar voor goederen ontstond (art. 158 ahf/sub 1 Sr) ging deze holding akkoord met de betaling van een geldsom van ruim €22.500,- (maximumgeldboete: €81.000,-).

Zwaar lichamelijk letsel door schuld

Rechtspersonen kunnen zich ook schuldig maken aan ‘zwaar lichamelijk letsel door schuld’ (art. 308 Sr). De in het kader van het onderhavige hoofdstuk bestudeerde strafbladen bevatten dit delict in totaal 9 keer. Het gaat daarbij om 8 verschillende rechtspersonen: een grote papierfabriek (meer dan 300 werkzame personen), de eerder genoemde primaire houtbewerker, een grote viskwekerij (bijna 100 werkzame personen), een winkel in watersportartikelen (4 werkzame personen), een financiële holding (vermogen: ruim €2 miljoen), een grote wegenbou-

³³³ Zie: <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Zeeland-West-Brabant/Nieuws/Pages/Taakstraffen-en-beroepsverbod-voor-leidinggevend-Chemie-Pack.aspx> (geraadpleegd op 29 november 2014).

wer (meer dan 200 werkzame personen), een vennootschap onder firma die gespecialiseerd is in de winning van zand, grind en klei, en, tot slot, een landelijk bekende transportonderneming (personenvervoer). Het delict 'zwaar lichamelijk letsel door schuld' wordt in het geval van een rechtspersoon bedreigd met een maximumgeldboete van €81.000,-.

In de onderhavige steekproef werd het delict 'zwaar lichamelijk letsel door schuld' 3 maal buitengerechtelijk en 6 maal gerechtelijk afgedaan. Minder dan de helft (N=4) werd bestraft. Qua buitengerechtelijke sanctionering betreft het 1 keer een transactie van €750,- (voor de financiële holding) en 1 keer bedraagt de overeengekomen transactie €3.750,- (voor de viskwekerij). Wat betreft de gerechtelijke bestraffing gaat het om een onvoorwaardelijke geldboete van €750,- voor de grote wegenbouwer en de zandwinner kreeg een eveneens onvoorwaardelijke geldboete van €10.000,- opgelegd. Het 'zwaar lichamelijk letsel door schuld' op het strafblad van de landelijk bekende personenvervoerder werd onvoorwaardelijk geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs (technisch sepot). Vooral opmerkelijk is echter dat de rechter ten aanzien van vier feiten tot een vrijspraak kwam. De grote papierfabriek (twee keer), de primaire houtbewerker en de winkel in watersportartikelen werden allen vrijgesproken.

Dood door schuld

Het delict 'dood door schuld' (art. 307 Sr) kwam in de onderhavige steekproef 10 keer voor. Het ging daarbij om 10 verschillende rechtspersonen, te weten 2 bouwbedrijven, een tankerservice, een grote aardolieraffinaderij (meer dan 350 werkzame personen), een groot overslagbedrijf (meer dan 100 werkzame personen), een vissersbedrijfje (1 werkzame persoon), een vennootschap onder firma die zich toelegt op de binnenvaart (4 werkzame personen), een grote stichting voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrische cliënten (meer dan 3.000 werkzame personen), een kleine Nederlandse gemeente en een ziekenhuis. De maximumgeldboete voor dood door schuld begaan door een rechtspersoon is dezelfde als voor zwaar lichamelijk letsel door schuld en bedraagt €81.000,-.³³⁴ Slechts 3 keer werd de verdachte rechtspersoon bestraft.

Het delict 'dood door schuld' werd 6 keer buitengerechtelijk afgedaan: 5 maal betrof het een onvoorwaardelijk sepot en 1 keer ging

³³⁴ Opmerkelijk is dat indien de schuld uit roekeloosheid bestaat (art. 307 lid 2 Sr), de maximale gevangenisstraf wordt verdubbeld, maar dat dit niet geldt voor de maximumgeldboete.

het om een transactie in de vorm van betaling van een geldsom. De dood door schuld op het strafblad van de tankerservice werd onvoorwaardelijk geseponeerd vanwege een gebrek aan bewijs (technisch sepot). Hetzelfde geldt voor het visserijbedrijfje en de kleine Nederlandse gemeente. De 'dood door schuld' op het strafblad van de aardolieraffinerij en de V.O.F. die zich toelegt op de binnenvaart werd in beide gevallen onvoorwaardelijk geseponeerd vanwege een dubbele registratie (administratief sepot). Getransigeerd werd met de stichting voor verstandelijk gehandicapten en psychiatrische patiënten. Het OM en de stichting kwamen een transactie van €7.500,- overeen.

In de onderhavige steekproef sprak de rechter zich maar 3 keer uit over het delict 'dood door schuld'.³³⁵ Beide bouwbedrijven werden veroordeeld tot een geldboete. Bij de ene betreft het een onvoorwaardelijke geldboete van €30.000,-. De ander kreeg een deels onvoorwaardelijke geldboete van ruim €11.000,- opgelegd, waarvan ruim €4.500,- voorwaardelijk (met een proeftijd van 2 jaar). Het grote overslagbedrijf, tot slot, moest zich ook voor de rechter verantwoorden, maar werd door deze vrijgesproken.

7.5.4. Uitschieters van onrecht, maar met een onzekere strafrechtelijke afloop

Het is tijd om te concluderen *hoe* rechtspersonen die blijkens hun strafblad in verband worden gebracht met commune misdrijven strafrechtelijk worden aangepakt.

'Uitschieters van onrecht'

Het voorgaande lijkt de eerder getrokken conclusie, dat officieren van justitie en parketsecretarissen een inhoudelijk onderscheid maken tussen het gemeen en het bijzonder strafrecht, te bevestigen. Zo worden commune misdrijven die zijn begaan door rechtspersonen bijvoorbeeld vaker gerechtelijk dan buitengerechtelijk gesanctioneerd. In het geval van commune misdrijven is vervolging een logische stap in het handhavingproces. Het gaat immers om als zwaarder gepercipieerde delicten met een duidelijke morele lading. Kortom, in de ogen van de geïnterviewde officieren en parketsecretarissen gaat het om zaken waarvoor het strafrecht daadwerkelijk bedoeld is.

Het onderscheid tussen enerzijds bijzonder en anderzijds gemeen strafrecht is echter een algemeen onderscheid. Ook de strafbepa-

³³⁵ Het strafblad van het ziekenhuis ontbeert informatie met betrekking tot de strafrechtelijke afdoening.

lingen *binnen* het commune strafrecht krijgen niet allemaal hetzelfde gewicht toegekend. Het onderhavige hoofdstuk laat zien dat de 'score op de schaal van erg' in hoge mate bepalend is voor de wijze waarop een delict wordt afgedaan. Blijkens de interviews wordt deze score voornamelijk vastgesteld op basis van het type schade, de maatschappelijke, beleidsmatige en organisatorische aandacht voor een fenomeen, en de mate van verwijtbaarheid.

De ernst van een delict wordt volgens de respondenten in de eerste plaats bepaald door het type schade. Zichtbare fysieke schade toegebracht aan identificeerbare slachtoffers roept doorgaans de meeste afkeuring op. Blijkens dit hoofdstuk worden rechtspersonen echter niet vaak strafrechtelijk in verband gebracht met fysieke delicten.

De 'score op de schaal van erg' wordt ook beïnvloed door de aandacht die er op een bepaald moment voor een bepaald fenomeen is. Sommige thema's zijn 'in' of 'actueel' en liggen daarom (tijdelijk) onder een vergrootglas. De mate van maatschappelijke, beleidsmatige en organisatorische aandacht die een thema krijgt, bepaalt mede de wijze waarop tegen dit thema wordt aangekeken, en daarmee hoe het wordt afgedaan. Sommige respondenten geven in dit verband te kennen dat de aanpak van financieel-economische criminaliteit in algemene zin het tij meeheeft. Volgens hen zijn mensen kritischer en alerter geworden. Daardoor 'gaan er meer dingen zichtbaar fout'. Discussies over graaien en bonussen dragen bij aan de gewijzigde publieke opinie ten aanzien van fraude. Sommige respondenten menen dat de aanpak van financieel-economische criminaliteit mede daarom een vlucht genomen heeft.

Ten slotte speelt ook de mate van verwijtbaarheid een rol bij de ernst die aan een bepaalde zaak wordt toegekend. Blijkens de interviews gaat het dan om de vraag of er sprake is van onzorgvuldig, roekeloos of opzettelijk handelen. Over het algemeen geldt: hoe opzettelijker een delict wordt gepleegd, hoe erger het wordt gevonden en hoe strenger de handhavers ertegen optreden.

Een onzekere afloop

In algemene zin geldt al met al dat het commune strafrecht volgens de respondenten de 'uitschieters van onrecht' omvat. Aan de andere kant lijken de relatief hoge aantallen technische septs, vrijspraken en niet-ontvankelijkverklaringen te wijzen op een hogere mate van complexiteit. Handhaven op grond van het commune strafrecht is volgens veel officieren van justitie in mindere mate dan op basis van het bijzonder strafrecht een 'een-twee-drietje'. Dit heeft deels te maken met de meer 'open' of 'globale' delictsomschrijvingen, maar ook met de combinatie

‘rechtspersoon-commuun strafrecht’. Rechtspersonen moeten volgens de geïnterviewde officieren in het commuun strafrecht ‘tot leven worden gebracht’ of ‘handen en voeten krijgen’, en dit wordt niet altijd makkelijk gevonden.

Wel moet worden benadrukt dat wat dit betreft ook de verschillen tussen commune bepalingen groot kunnen zijn. Een delict als ‘valsheid in geschrift’ is zo bekend en wordt zo vaak in verband gebracht met rechtspersonen, dat ten aanzien van dit feit van enige terughoudendheid geen sprake is. Deze terughoudendheid doet zich vooral voor bij de meer ‘fysieke delicten’. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat hoe fysieker de aard van de norm die in een bewuste strafbepaling is neergelegd, hoe minder geneigd en bereid een officier van justitie in beginsel is om op basis van deze bepaling (alleen) de rechtspersoon aan te pakken. Dit is, zoals gezegd, alleen anders wanneer de verdachte een grote rechtspersoon betreft. Hiermee zijn we bij de eindconclusie van dit hoofdstuk aanbeland.

7.6. Conclusie

Het Nederlandse strafrecht is van oudsher een schuldstrafrecht (De Hullu, 2009; Rijkema, 2011). ‘Schuld’ vormt als het ware de natuurlijke grens van ons strafrecht: zonder schuld geen straf(recht) (Koopmans, 2013). De laatste jaren signaleren juristen echter een verschuiving van dit ‘retrospectief vergeldend schuldstrafrecht’ naar een meer ‘prospectief generaalpreventief risicostrafrecht’ (Roef, 2003; zie ook: Prakken & Roef, 2004; Buruma, 1998). Dit geldt met name voor het bijzonder strafrecht (Borgers e.a., 1998).

Het vijfde hoofdstuk stond grotendeels in het teken van de aanpak van organisatiecriminaliteit op grond van het bijzonder strafrecht. In het vorige hoofdstuk werd ingezoomd op de aanpak van fraude. Het onderhavige hoofdstuk, echter, stond volledig in het teken van de aanpak van organisatiecriminaliteit op grond van het commune strafrecht. Meer dan binnen het bijzonder strafrecht staat binnen het commune strafrecht, naast de gedraging, ook de persoon van de dader centraal (De Hullu, 2009). Uit het zesde hoofdstuk is gebleken dat rechtspersonen in de sfeer van het strafrecht worden beschouwd als ‘vreemde eenden in de bijt’. De uitdrukkelijke bedoeling van het onderhavige hoofdstuk was daarom om na te gaan hoe deze ‘vreemde’ personen worden aangepakt op grond van het ‘normale’ strafrecht. Oftewel, welke commune delicten en bijbehorende rechtspersonen worden strafrechtelijk opgepakt en hoe worden deze delicten afgedaan?

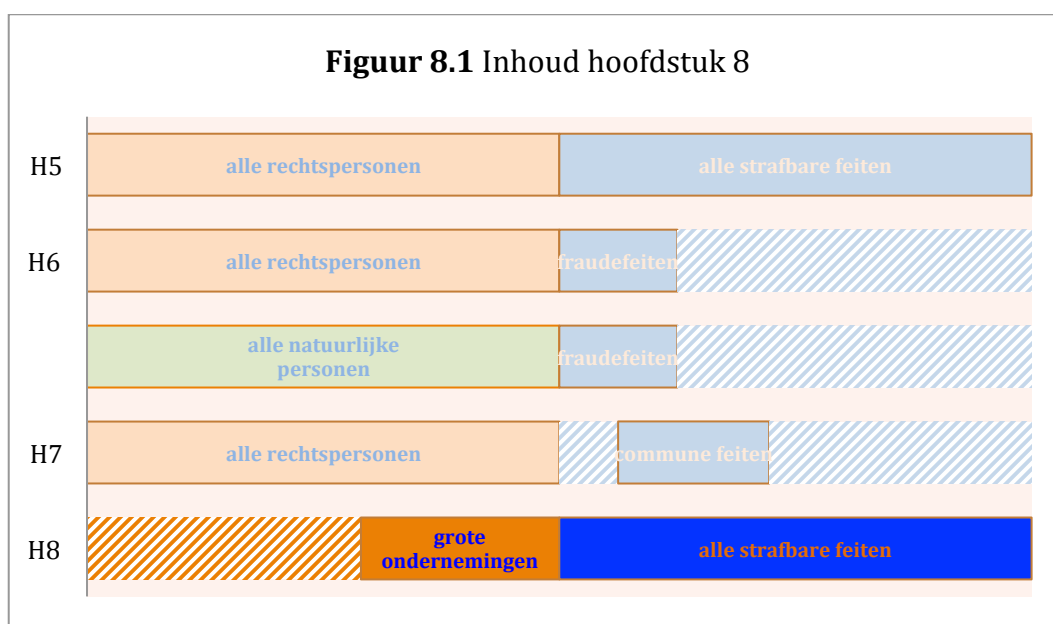
Geconcludeerd kan worden dat in de praktijk, in tegenspraak met de literatuur, een inhoudelijk onderscheid wordt aangebracht tussen het bijzonder strafrecht en het commune strafrecht. Het bijzonder strafrecht wordt daarbij gezien als de natuurlijke habitat van de strafwetovertreedende rechtspersoon. Meer dan het commune strafrecht richt het bijzonder strafrecht zich in sommige bepalingen uitdrukkelijk tot de rechtspersoon. Daarnaast gaat het in het bijzonder strafrecht meer om risico's en zorgplichten en dit sluit beter aan op het functionele ouderschap van de rechtspersoon (Keupink, 2011). In fysieke zin kan een rechtspersoon niets vernielen, geen brand stichten en niemand doden. De vertaalslag die daarom soms tussen het commune strafrecht en het ouderschap van de rechtspersoon moet worden toegepast, blijkt in de praktijk niet altijd even gemakkelijk en graag te worden gemaakt. Het een en ander leidt tot een afdoeningspraktijk waarin rechtspersonen slechts in beperkte mate in verband worden gebracht met 'fysieke delicten', waarin vanwege de aard en ernst van de delicten relatief vaak voor gerechtelijke afdoening wordt gekozen, maar waarin het succes van een vervolging ook betrekkelijk onzeker is.

De rechtspersonen die blijkens hun strafbladen in verband worden gebracht met commune criminaliteit zijn relatief groot. Uit de afgenomen interviews blijkt dat dit samenhangt met de gepercipieerde 'oneerlijkheid' van het aanpakken van individuen wanneer het in feite de organisatiestructuur en -cultuur van de rechtspersoon zijn die in de verboden gedragingen resulteren. Binnen grote rechtspersonen zijn individuen betrekkelijk inwisselbaar. De 'echte dader' is de rechtspersoon zelf. Aan de andere kant vertegenwoordigen grote rechtspersonen ook navenante belangen: ze bieden veel werkgelegenheid, dragen (soms) grote belastingsommen af en zijn belangrijk voor de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Een vervolging van een grote rechtspersoon zou deze belangen kunnen schaden. Meer dan bij andere rechtspersonen wordt de strafrechtelijke aanpak van grote rechtspersonen daarom gekenmerkt door handhavingsdilemma's. Deze dilemma's komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod. Hoofdstuk 8 staat namelijk in het teken van de strafrechtelijke aanpak van de grootste ondernemingen in Nederland. In hoeverre hebben dergelijke ondernemingen een strafblad, met welke delicten worden ze in verband gebracht en hoe worden deze afgedaan?

8. DE STRAFRECHTELIJKE AANPAK VAN GROTE ONDERNEMINGEN

8.1. Inleiding

We naderen het einde van ons onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Tot dusverre hebben we in hoofdstuk 5 gezien dat deze aanpak in de eerste plaats bestaat uit een gestandaardiseerde afdoening van een groot aantal veelvoorkomende ‘bijzondere’ delicten (m.n. verkeersdelicten). Hoofdstuk 6 benadrukte de centrale rol van art. 225 Sr binnen de fraudebestrijding en liet grote verschillen zien tussen de strafrechtelijke aanpak van in verband met fraude strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen en natuurlijke personen. Het zevende hoofdstuk gaf blijk van uitvergroete ‘verbeeldingsbarrières’ bij de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen op grond van het commune strafrecht. Toch bleek dat juist commune delicten, vanwege de gepercipieerde ernst daarvan, meer gerechtelijk dan buitengerechtelijk worden bestraft. Betrekkelijk vaak gaat het daarbij om relatief grote rechtspersonen. In dit laatste kwantitatieve hoofdstuk zoomen we in op deze grote rechtspersonen (zie Figuur 8.1).



De manier waarop in dit achtste hoofdstuk invulling wordt gegeven aan het begrip ‘organisatiecriminaliteit’, wijkt af van de wijze waarop dat in de voorgaande hoofdstukken gebeurde. In hoofdstuk 5 werd ‘organisatiecriminaliteit’ opgevat als alle strafbare feiten begaan door alle rechtspersonen. In de daarop volgende hoofdstukken werd het blikveld

vernauwd door bepaalde delicten te selecteren (H6: fraude; H7: commune criminaliteit). Het begrip 'organisatiecriminaliteit' kan echter ook langs de 'daderkant' verder worden afgebakend. In dit laatste kwantitatieve hoofdstuk kies ik voor deze tweede optie. Er wordt geen *offense-based* maar een *offender-based definition* gehanteerd. Daarmee zoek ik aansluiting bij de manier waarop Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980) de regelovertredingen van de grootste Amerikaanse ondernemingen bestudeerden.

De grondslag van deze keuze stipte ik reeds aan. Het doel van de onderhavige studie is het verschaffen van een zo compleet mogelijk beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarom mogen ook de delicten van multinationals daarin niet ontbreken. Zeker niet nu uit de mediaberichtgeving het beeld naar voren lijkt te komen dat juist dergelijke ondernemingen veel criminaliteit plegen. Studies als die van Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980) laten echter zien dat de regelovertredingen die grote, gerenommeerde ondernemingen begaan, doorgaans niet strafrechtelijk worden afgedaan. Met name Sutherland concludeerde daarom dat onderzoekers zich in hun bestudering van organisatiecriminaliteit niet zouden moeten beperken tot strafrechtelijk geregistreerde delicten. Deze stellingname stuitte op kritiek (Tappan, 1947), maar ook op bijval.

Zo betitelde Braithwaite (1985) 'Sutherlands weg' als de juiste weg naar een beter begrip van een belangrijke doch onderbelichte criminaliteitsvorm. Volgens Pontell (2016) moeten we in dit verband waken voor een '*a priori operational trivialization*'. Sutherlands medestanders wijzen erop dat juist grote, gerenommeerde ondernemingen bij uitstek in staat zijn om strafbaarstelling en strafrechtelijke bestraffing van hun schadelijke gedragingen te voorkomen. Er zou sprake zijn van 'klassenjustitie' (vgl. Rovers, 1999).

Kortom, willen we ook de strafrechtelijke aanpak van grote rechtspersonen kunnen bestuderen, dan zal bij de operationalisatie van het onderzoek hiermee rekening moeten worden gehouden. Het onderzoek zal zich dan specifiek moeten richten op deze rechtspersonen. In dit achtste hoofdstuk wordt hieraan tegemoet gekomen. In het onderhavige hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen³³⁶ een strafblad bezitten (§8.3), welke

³³⁶ In tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken worden de aanduidingen 'rechtspersoon' en 'onderneming' in het onderhavige hoofdstuk met elkaar gelijkgesteld. Alle entiteiten in dit hoofdstuk zijn immers zowel onderneming als rechtspersoon.

delicten daarop vermeld staan (§8.4), en hoe deze delicten worden afgedaan (§8.5).

8.2. De grootste ondernemingen van Nederland

De Nederlandse economie wordt getypeerd door relatief stabiele verhoudingen, een lage inflatie, een gezond financieel beleid en een belangrijke rol als Europese transportader (CPB, 2012). Voedselverwerking, chemie, olieraffinage en de fabricage van elektrische apparaten zijn de belangrijkste industriële activiteiten (CBS, 2013). Afhankelijk van hoe er gemeten wordt, is de Nederlandse economie de vijftiende tot de twintigste economie van de wereld. Grote multinationals als Shell, Philips, Heineken en Ahold zijn (deels) van Nederlandse oorsprong en daarmee speelt ons land een niet te verwaarlozen rol in de wereld-economie. Maar in hoeverre hebben dergelijke ondernemingen een strafblad?

8.2.1. Het databestand

In de drie voorgaande hoofdstukken werd telkens een steekproef getrokken uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Vervolgens werden de betrokken rechtspersonen met behulp van bedrijfsmatige achtergrondinformatie uit de financiële databank Orbis in kaart gebracht. In het onderhavige hoofdstuk is voor een omgekeerde route gekozen. Eerst is met behulp van Orbis een lijst samengesteld, bestaande uit de 250 grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen. Doorslaggevend bij het bepalen van de omvang van een onderneming was de omzet daarvan in het fiscale jaar 2010³³⁷. De samengestelde lijst werd, voorzien van de volledige bedrijfsnamen, bijbehorende KvK-nummers en adresgegevens, naar de Justitiële Informatiedienst (JustID) gestuurd. Uiteindelijk kon de JustID 237 unieke rechtspersonen traceren. Daarvan geeft Tabel 8.1 enkele beschrijvende statistieken weer.

Tabel 8.1 Beschrijvende statistieken van de grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen³³⁸

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Aantal werk-zame perso-	237	1	546.980	11.974	42.030

³³⁷ Ten tijde van het opvragen van de strafbladen (oktober 2012) bleken recentere financiële gegevens niet voorhanden.

³³⁸ De weergegeven financiële gegevens hebben betrekking op het fiscale jaar 2010.

nen					
Omzet ^o	237	856,7	154.221,1	5.091,5	12.185,2
Winst ^o	237	-2.257	50.591,5	414	3.342,6
Vermogen ^{o339}	237	39,1	1.247.005	22.315,9	113.839,9

Bron: Orbis

Noten:

^oIn miljoenen euro's

Deze tabel bevestigt de afwijkende omvang van de bewuste rechtspersonen. Zowel qua aantal werkzame personen en omzet, als qua winst en vermogen hebben we in het onderhavige hoofdstuk te maken met aanzienlijk grotere rechtspersonen dan in de voorgaande hoofdstukken. De gemiddelde grote onderneming bestaat uit bijna 12.000 werkzame personen, boekte in 2010 een omzet van ruim €5 miljard, een winst van ruim €400 miljoen, en bezat een vermogen van ruim €22,3 miljard.

8.2.2. De strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen

In tegenstelling tot de rechtspersonen uit de vorige hoofdstukken betreft het hier echter niet uitsluitende beschrijvende statistieken van strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen. Sterker nog, bijna 80 procent (78,9%; N=50) van de grootste in Nederland ingeschreven rechtspersonen bezit geen strafblad (Tabel 8.2). Het Justitieel Documentatiesysteem bevatte in oktober 2012 gegevens met betrekking tot slechts 50 van de 237 grootste in Nederland ingeschreven rechtspersonen. Deze 50 strafbladen beslaan in totaal 534 strafbare feiten.

Tabel 8.2 Aantal strafbare feiten

Variabele	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaard-deviatie
Is de onderneming strafrechtelijk geregistreerd?					
Totaal	237				
Ja	21,1%				
Nee	78,9%				
Aantal feiten op strafblad	50	1	140	10,68	23,8

Bron: JDS

³³⁹ Omzet- en winstcijfers heb ik in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

Het meest beknopte strafblad omvat 1 strafbaar feit. Het meest omvangrijke strafblad behelst 140 strafbare feiten. Gemiddeld maken de 50 strafbladen melding van ruim 10 delicten. Net als in de voorgaande hoofdstukken wordt dit gemiddelde echter vertekend door enkele uitschieters. Tabel 8.3 laat namelijk zien dat ruim driekwart van de strafbladen vijf of minder delicten vermeldt. Bijna 65 procent van de strafrechtelijk geregistreeerde grote ondernemingen is een recidivist.³⁴⁰ Slechts 11 rechtspersonen hebben 10 of meer feiten op hun strafblad staan. Tezamen zijn zij verantwoordelijk voor bijna 84 procent (83,7%; N=447) van de strafbare feiten. Uitschieters zijn een industriële onderneming met 140, een transportbedrijf met 74 en een andere industriële onderneming met 55 delicten. Zonder deze uitschieters daalt het gemiddelde naar minder dan 6 feiten (5,6) per strafblad.

Tabel 8.3 Aantal strafbare feiten per strafrechtelijk geregistreeerde onderneming

Aantal strafbare feiten	N	%
1	18	36
2 - 5	20	40
6 - 10	2	4
11 - 20	5	10
> 20	5	10
Totaal	50	100

Bron: JDS

De vraag is nu in hoeverre de strafrechtelijk geregistreeerde grote ondernemingen afwijken van de niet-strafrechtelijk geregistreeerde grote ondernemingen? Het antwoord: nauwelijks. Uit Tabel 8.4 blijkt dat er slechts minimale verschillen zijn waar te nemen tussen de eerder (Tabel 8.1) besproken gemiddelden met betrekking tot alle 237 rechtspersonen en de gemiddelden van de 50 strafrechtelijk geregistreeerde rechtspersonen. Ook op basis van T-toetsen kan worden geconcludeerd dat de beide groepen (strafrechtelijk geregistreerd vs. niet-strafrechtelijk geregistreerd) niet significant van elkaar verschillen. Het aantal werkzame personen bij, en de omzet, de winst en het vermogen

³⁴⁰ Strikt genomen kan niet met zekerheid worden gesteld dat het hier ook daadwerkelijk om recidivisten gaat. In het geval van sommige commune feiten volgde bijvoorbeeld een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging. In deze gevallen is dus niet wettig en overtuigend komen vast te staan dat de bewuste rechtspersoon ook daadwerkelijk heeft gerecidiveerd. In het onderhavige onderzoek wordt recidivisme echter opgevat als het beschikken over een strafblad met meer dan één strafbaar feit.

van een onderneming hangen niet samen met het al dan niet opgenomen zijn in het JDS. De gemiddelde 'strafrechtelijk geregistreeerde grote rechtspersoon' bestaat uit ruim 12.500 werkzame personen, boekte in 2010 een omzet van bijna €4,3 miljard en een winst van ongeveer €300 miljoen, en bezat in datzelfde jaar een vermogen van meer dan €27,4 miljard.

Tabel 8.4 Beschrijvende statistieken van de strafrechtelijk geregistreeerde grootste in Nederland ingeschreven ondernemingen

Variabelen	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Aantal werkzame personen	50	5	213.000	12.741	32.681
Omzet ^o	50	869,9	29.530	4.270,7	5.495,3
Winst ^o	50	-252,4	4.575	294,5	725,3
Vermogen ^{o341}	50	49,3	933.073	27.428,4	132.468

Bron: Orbis

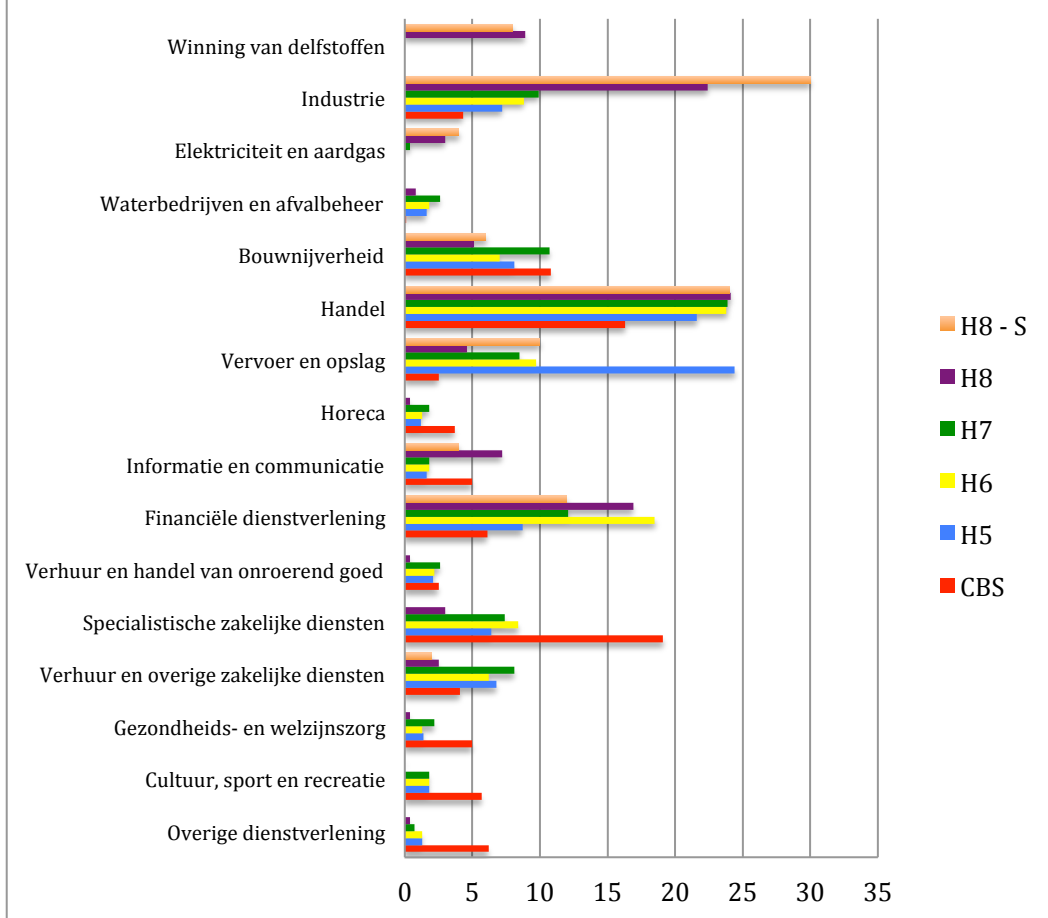
Noten:

^oIn miljoenen euro's

Als we vervolgens kijken naar de bedrijfstakken waarin de 237 grote rechtspersonen (H8) actief zijn, dan volgt uit Figuur 8.2 dat het relatief veel handelsbedrijven, industriële ondernemingen en financiële instellingen betreft. Van deze rechtspersonen worden de industriële ondernemingen blijkens hun strafbladen betrekkelijk vaak met strafbare feiten in verband gebracht, terwijl relatief weinig financiële dienstverleners een strafblad hebben (H8 – S). De groep strafrechtelijk geregistreeerde grote rechtspersonen bestaat voor ruim de helft uit industriële ondernemingen (30%; N=15) en handelsbedrijven (24%; N=12).

³⁴¹ Omzet- en winstcijfers heb ik in het onderhavige hoofdstuk buiten beschouwing gelaten, omdat deze niet of nauwelijks voorhanden waren.

Figuur 8.2: Vergelijking H8, H7, H6, H5 en bedrijfspopulatie t.a.v. bedrijfstak



Bron: Orbis/CBS

8.2.3. Tussenconclusie

Het voorgaande leidt tot twee opvallende conclusies. De eerste is dat slechts een klein deel van de grootste ondernemingen van Nederland in het Justitieel Documentatiesysteem kan worden teruggevonden. Sutherlands (1949; 1983) onderzoek naar de regelovertredingen van de grootste ondernemingen in de Verenigde Staten wees weliswaar uit dat maar 16 procent van alle door hem bestudeerde juridische acties een strafrechtelijke handhavingsactie betrof. Deze waren echter wel gericht tegen 60 procent van de geselecteerde ondernemingen. In de onderhavige studie gaat het om iets meer dan 20 procent van de ondernemingen. Deels kan dit verschil wellicht worden verklaard door het verstrijken van wettelijke bewaartermijnen en het als gevolg daarvan opschonen van bepaalde strafbladen. Het is echter hoogst onwaarschijnlijk dat dit eventuele opschonen van de Nederlandse strafbladen het aanmerkelijke verschil met Sutherlands onderzoek volledig verklaart. Vergeleken

met de door Sutherland bestudeerde Amerikaanse ondernemingen worden de grootste Nederlandse ondernemingen dus minder vaak strafrechtelijk aangepakt.

Een andere belangrijke conclusie die op basis van het voorgaande kan worden getrokken, is dat strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen nauwelijks verschillen van niet-strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen. Een uitzondering hierop is gelegen in de oververtegenwoordiging van industriële ondernemingen binnen eerstgenoemde groep. Een interessante vraag is nu in hoeverre de kenmerken van de strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen van invloed zijn op de delicten waarvan hun strafbladen melding maken. Wat betekent bijvoorbeeld de oververtegenwoordiging van industriële ondernemingen voor de delicten die we zullen aantreffen? Gaat het, nu de delictsoort niet is afgebakend, net als in hoofdstuk 5 weer voornamelijk om verkeersdelicten? Betreft het, in lijn met de mediaberichtgeving en het zesde hoofdstuk, vooral fraudefeiten? Of stuiten we, nu we in het vorige hoofdstuk concludeerden dat grote rechtspersonen verhoudingsgewijs vaak in verband worden gebracht met commune criminaliteit, op betrekkelijk veel commune misdrijven?

8.3. De delicten

Eerder constateerden we dat de strafbladen van de 50 strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen in totaal 534 strafbare feiten behelzen en dat de strafbladen gemiddeld melding maken van ruim 10 feiten. De vraag die in de onderhavige paragraaf centraal staat, is om welke delicten het hierbij gaat.

8.3.1. Typen delicten

Voor het indelen van de bestudeerde delicten zijn we aangewezen op de strafrechtelijk geregistreerde strafbepalingen. Tabel 8.5 geeft alvast een overzicht van de 10 meest voorkomende wettelijke regelingen.

Tabel 8.5 Meest voorkomende wettelijke regelingen

Wettelijke regeling	N	%
1. Wet milieubeheer	145	27,2
2. Wet verontreiniging oppervlaktewateren	114	21,4
3. Reglement verkeersregels en verkeerstekens	44	8,3
4. Wetboek van strafrecht	24	4,5
5. Arbeidsomstandighedenwet	21	3,9
6. Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	20	3,8
6. Waterwet	20	3,8

7. Arbeidsomstandighedenbesluit	14	2,6
8. Wet vervoer gevaarlijke stoffen	13	2,4
9. Besluit tankstations milieubeheer	12	2,3
Totaal	427	80,2

Bron: JDS

In totaal hebben de 534 strafbare feiten betrekking op 54 verschillende wettelijke regelingen. Ondanks het hoge aantal verschillende wettelijke regelingen, vertegenwoordigt de top tien ruim tachtig procent van alle geregistreerde strafbare feiten. De 2 meest overtreden wettelijke regelingen zijn de Wet milieubeheer en de per december 2009 door de Waterwet vervangen Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Samen zijn deze twee regelingen goed voor bijna de helft van alle bestudeerde delicten. Bij ruim een kwart (27,2%; N=145) van de strafbare feiten gaat het om een overtreding van de Wet milieubeheer, bij ruim een vijfde (21,4%; N=114) om de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Op het eerste gezicht voeren milieudelicten dus de boventoon.

Tabel 8.6 Meest voorkomende strafbepalingen

Wetsartikel	N	%
1. Art. 18.18 Wet milieubeheer ³⁴²	87	16,3
2. Art. 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren ³⁴³	63	11,8
3. Art. 30a Wet verontreiniging oppervlaktewateren ³⁴⁴	37	6,9
4. Art. 17.2 Wet milieubeheer ³⁴⁵	20	3,7
5. Art. 62 jo. bord A1 Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 ³⁴⁶	17	3,2
6. Art. 8.1 Wet milieubeheer ³⁴⁷	14	2,6

³⁴² Art. 18.18 Wet milieubeheer: "Een gedraging in strijd met een voorschrift dat is verbonden aan een krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing, is verboden". Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁴³ Art. 1 lid 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren: Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren (regeling vervallen per 22-12-2009, vervangen door de Waterwet). Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁴⁴ Art. 30a Wet verontreiniging oppervlaktewateren: "Een gedraging in strijd met een aan een vergunning verbonden voorschrift, is verboden" (regeling vervallen per 22-12-2009, vervangen door de Waterwet). Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁴⁵ Art. 17.2 lid 1 Wet milieubeheer: Degene die een inrichting drijft, waarin zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, meldt dat voorval zo spoedig mogelijk. Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁴⁶ Art. 62 Reglement verkeersregels en verkeerstekens: "Weggebruikers zijn verplicht gevolg te geven aan de verkeerstekens die een gebod of verbod inhouden". Bord A1: maximumsnelheid: 50 km/u.

7.	Art. 20 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 ³⁴⁸	13	2,4
7.	Art. 21 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 ³⁴⁹	13	2,4
8.	Art. 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen ³⁵⁰	12	2,2
9.	Art. 6.2 Waterwet ³⁵¹	11	2,1
Totaal		287	53,7

Bron: JDS

Dit wordt bevestigd wanneer we op een eenzelfde manier een top 10 samenstellen van de op de strafbladen van grote ondernemingen meest voorkomende strafbepalingen (Tabel 8.6). Deze nieuwe top 10 behelst meer dan de helft (55,7%; N=287) van alle strafbare feiten en bestaat uitsluitend uit verkeers- en met name milieubepalingen. Veruit de meest voorkomende strafbepaling betreft artikel 18.18 van de Wet milieubeheer (16,3%; N=87). Dit artikel bepaalt dat het strafbaar is om te handelen in strijd met een afgegeven milieuvergunning. De top 3 wordt gecombineerd door 2 bepalingen uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Art. 1 Wvo (11,8%; N=63) verbood het verontreinigen van oppervlaktewateren zonder de daarvoor benodigde vergunning, en Art. 30a Wvo (6,9%; N=37) het handelen in strijd met zo een vergunning.

Om nog inzichtelijker te maken welke delictstypen op de strafbladen van de 50 grote ondernemingen staan vermeld, zijn de 534 feiten onderverdeeld in zeven delictscategorieën. Figuur 8.3 geeft deze onderverdeling weer.

³⁴⁷ Art. 8.1 Wet milieubeheer: "Het is verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting waartoe een gpbv-installatie behoort: a) op te richten, b) te veranderen of de werking daarvan te veranderen, c) in werking te hebben."

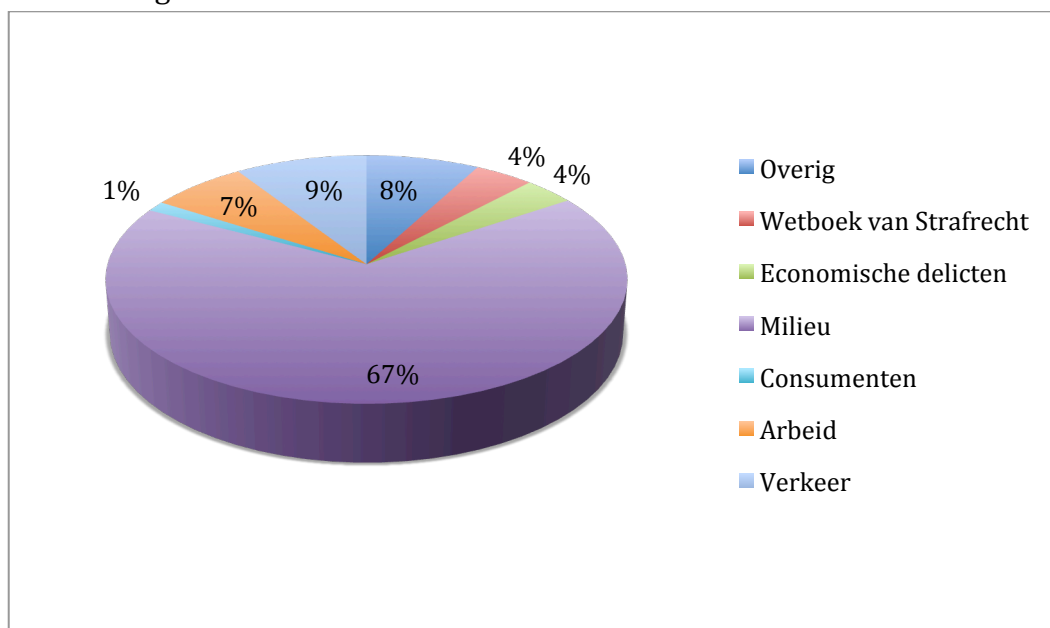
³⁴⁸ Art. 20 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990: "Binnen de bebouwde kom gelden de volgende maximumsnelheden: voor motorvoertuigen 50 km per uur".

³⁴⁹ Art 21 ahf/ond a Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990: "Buiten de bebouwde kom gelden de volgende maximumsnelheden: voor motorvoertuigen op autosnelwegen 130 km per uur, op autowegen 100 km per uur en op andere wegen 80 km per uur".

³⁵⁰ Art. 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen: Het is verboden gevaarlijke stoffen te vervoeren, aan te bieden, aan te nemen, te laten staan, te laten liggen, te beladen, te lossen, neer te leggen, te verpakken, te exploiteren, en te ontvangen zonder daarbij de daarvoor bestemde regels in acht te nemen. Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁵¹ Het is verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij door een bevoegd orgaan een daartoe strekkende vergunning of vrijstelling is verleend. Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

Figuur 8.3 Strafbare feiten van grote ondernemingen verdeeld over delictscategorieën



Bron: JDS

Ook Figuur 8.3 laat zien dat het in het onderhavige hoofdstuk vooral om milieudelicten gaat. Ongeveer twee derde (67%; N=357) van alle strafbare feiten waarmee de 50 grote ondernemingen blijkens hun strafbladen in verband worden gebracht betreft een milieudelict. De 357 bestudeerde milieufeiten staan vermeld op de strafbladen van 30 verschillende rechtspersonen. Daarvan beslaan 9 strafbladen 10 of meer milieufeiten. Daarmee zijn deze rechtspersonen verantwoordelijk voor ruim 90 procent van alle milieudelicten (91,3%; N=326).

Ook hier is weer sprake van een sterke uitschieter: het strafblad van de grootste recidivist maakt melding van maar liefst 117 milieufeiten (32,8% van alle milieudelicten). Ruim 42 procent (42,7%; N=50) daarvan betreft art. 18.18 van de Wet milieubeheer, 17 keer (14,5%) gaat het om art. 1 Van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en 9 maal (7,7%) om art. 30a van diezelfde wet. Daarmee zijn de 3 meest voorkomende strafbepalingen ook de strafbepalingen die het vaakst op het strafblad van de grootste recidivist worden vermeld.

8.3.2. Tussenconclusie

Wat kunnen we op basis van het voorgaande concluderen met betrekking tot de strafbare feiten die op de strafbladen van de grootste ondernemingen van Nederland vermeld staan? En hoe moeten deze uitkomsten worden geduid? Ook in het onderhavige hoofdstuk worden de kwantitatieve resultaten weer toegelicht met behulp van de interviews

die in het kader van deze studie zijn afgenomen met officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers, advocaten en wetenschappers.

Milieudelicten: de verkeersovertredingen binnen de organisatiecriminaliteit

De belangrijkste conclusie die op basis van het voorgaande kan worden getrokken, is dat de delicten waarvan de bestudeerde strafbladen van grote in Nederland gevestigde ondernemingen melding maken voor het merendeel uit milieudelicten bestaan. Milieudelicten voeren in kwantitatieve zin de boventoon. Hoe valt dit te verklaren? Waarom zijn industriële ondernemingen en milieudelicten oververtegenwoordigd? Uit de interviews komt naar voren dat hiervoor iets soortgelijks geldt als voor de transportbedrijven en 'hun' verkeersdelicten uit hoofdstuk 5.

waar transportondernemingen nou eenmaal mobieler zijn en zich daardoor blootstellen aan een grotere 'kans' om strafrechtelijk te worden aangepakt vanwege een verkeersdelict, daar ontplooiën grote industriële ondernemingen volgens de respondenten nou eenmaal relatief veel activiteiten die in potentie als een milieudelict kunnen worden aangemerkt.

Organisatiecriminaliteit in optima forma

Deze constatering is ook van invloed op de vraag die in de twee voorgaande hoofdstukken meermaals werd gesteld, namelijk of een natuurlijke persoon, bestuurder of feitelijk leidinggever, dan wel de rechtspersoon moet worden aangepakt. 'In het milieu' blijkt vaker dan bij commune criminaliteit en veel vaker dan bij fraude voor de rechtspersoon te worden gekozen. Dit heeft grotendeels te maken met het gepercipieerde 'feit' dat milieuovertredingen regelmatig een gevolg zijn van de 'normale bedrijfsvoering' en niet zozeer voortkomen uit individuele zelfverrijking.

Milieudelicten worden volgens de respondenten doorgaans in het kader van de uitoefening van organisatorische taken begaan. Voorts is het voldoen aan alle geldende milieuvoorschriften kostbaar. Het niet-naleven van deze voorschriften wordt door de handhavers vaak als een oneerlijk concurrentievoordeel beschouwd. Van individuele zelfverrijking is volgens hen bij milieudelicten doorgaans in beduidend mindere mate sprake. Daarom wordt milieucriminaliteit opgevat als organisatiecriminaliteit *in optima forma*: het is de organisatie die het doet en het is ook de organisatie die eraan verdient.

Calculerende recidivisten

Niet iedere rechtspersoon wordt echter dezelfde mate van schuld en verwijtbaarheid toegekend. De verschillen die hierin worden onderkend zijn bepalend voor de vraag of in een concreet geval wordt overgegaan tot strafrechtelijke handhaving. Meer dan op veel andere terreinen is er op het milieuterrein vaak sprake van een langdurige relatie met de bestuurlijke toezichthouder. Strafrechtelijk ingrijpen wordt doorgaans pas opportuun geacht bij doelbewuste, voortdurende of telkens terugkerende regelovertredingen. Blijkens de interviews worden de verschillende regelovertreders ingedeeld op basis van een ideaaltypische categorisering zoals die ook uit de proefschriften van Kluin (2014) en Van Wingerde (2012) naar voren komt. Het strafrecht wordt daarbij gereserveerd voor roekeloze en met name calculerende recidivisten.

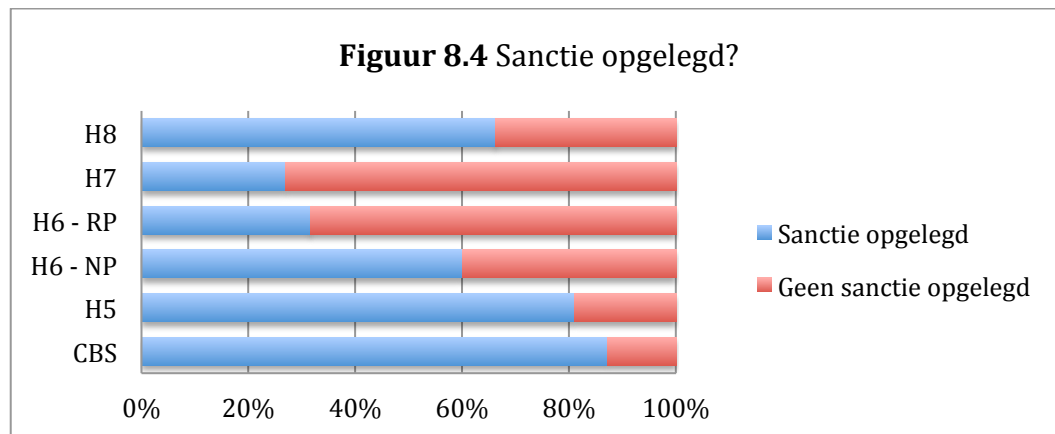
Op het milieuterrein fungeert het strafrecht dus als een onberekenbare stok achter de deur. Het onberekenbare van het strafrecht is volgens de respondenten overigens niet zozeer gelegen in de uiteindelijke straf waartoe inzet daarvan leidt, maar de strafrechtelijke onberekenbaarheid komt vooral voort uit het proces dat voorafgaat aan de uiteindelijke bestraffing. Dit doet denken aan het in 1979 gepubliceerde *The Process is the Punishment* van de Amerikaanse rechtsgeleerde Malcolm Feeley. Daarin stelt deze dat het voornamelijk de vele verhoren, de stigmatisering, de degradatieceremonies (Garfinkel, 1956) en het strafblad zijn die het strafrecht zo ingrijpend maken. De straf *an sich* is daarbij van ondergeschikt belang.

Uit de interviews komt naar voren dat grote ondernemingen vooral de morele geladenheid en maatschappelijke herkenbaarheid van het strafrecht vrezen. Wanneer hun handelen publiekelijk in verband wordt gebracht met strafbare feiten, kan dit ernstige reputatieschade tot gevolg hebben (Van Erp, 2009; Van Wingerde, 2012; Benson, 1990; Benson & Cullen, 1988; Braithwaite & Drahos, 2002; Kahan & Posner, 1999). Daarnaast wijzen de geïnterviewde officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers erop dat het hebben van een strafblad, zeker wanneer dit melding maakt van strafrechtelijke *veroordelingen*, uitsluiting van bijvoorbeeld aanbestedingen tot gevolg kan hebben. Op basis van de interviews met in het ondernemingsstrafrecht gespecialiseerde advocaten moet hierbij de kanttekening worden geplaatst dat ondernemingen voor grote projecten telkens een nieuwe rechtspersoon kunnen oprichten en dat dit in de praktijk ook regelmatig gebeurt.

Al met al bestaan de strafbladen van de grootste ondernemingen van Nederland voor het overgrote merendeel uit milieudelicten. Ter verklaring hiervan wijzen de respondenten op het gegeven dat dergelijke delicten voornamelijk door en voor organisaties worden gepleegd en dat met name hardleerse recidivisten strafrechtelijk worden aangepakt om zo eenvoudige kosten-/batenafwegingen te doorbreken. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we na *hoe* de delicten van de grootste in Nederland gevestigde ondernemingen strafrechtelijk worden *afgedaan*.

8.4. De strafrechtelijke afdoening

Ten aanzien van de strafrechtelijke afdoening van delicten waarmee grote ondernemingen in verband worden gebracht, kan allereerst worden geconcludeerd dat deze delicten relatief vaak worden bestraft (66,3%; N=334).



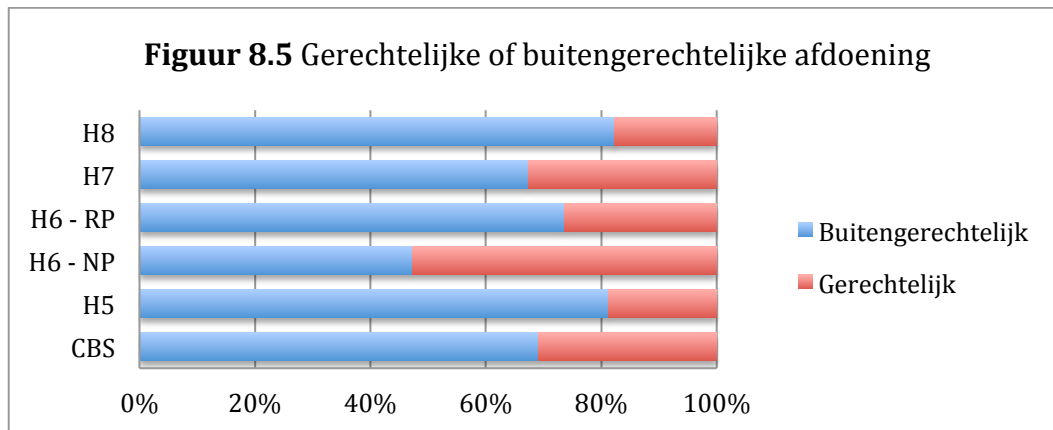
Bron: JDS/CBS

Uit Figuur 8.4 blijkt dat alleen in hoofdstuk 5, waarin alle strafbare feiten begaan door alle rechtspersonen centraal stonden, meer werd gesanctioneerd. De fraudedelicten uit hoofdstuk 6 en zeker de commune criminaliteit uit hoofdstuk 7 werden beduidend minder vaak middels een sanctie afgedaan. In §8.4.3 zal hier aan de hand van de afgenomen interviews dieper op worden ingegaan.³⁵²

³⁵² Overigens zijn er slechts minimale verschillen waar te nemen tussen de mate waarin bij buitengerechtelijke afdoening sancties worden opgelegd (66,5%; N=276) en de mate waarin dit bij gerechtelijke afdoening geschiedt (65,2%; N=58).

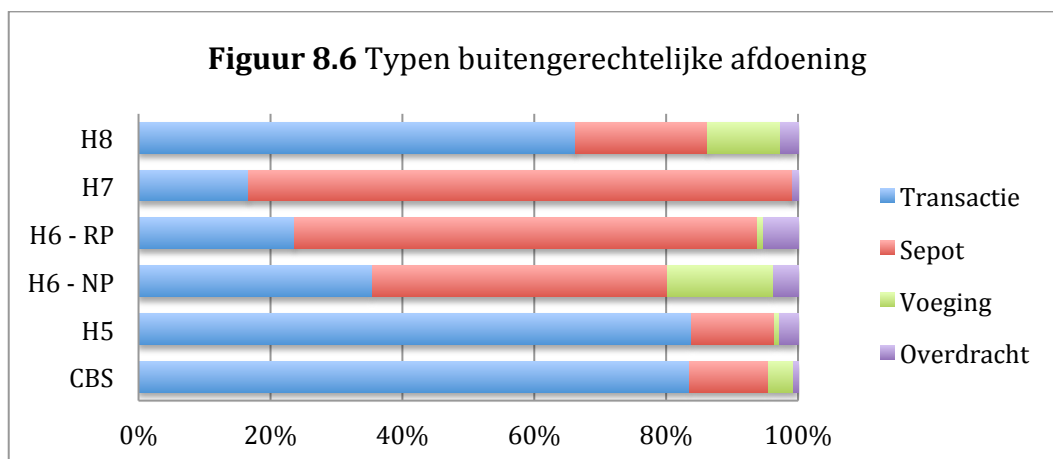
8.4.1. Buitengerechtelijke afdoening

De volgende vraag heeft betrekking op de mate waarin de delicten van grote ondernemingen buitengerechtelijk dan wel gerechtelijk worden afgedaan. Het antwoord op deze vraag is opmerkelijk.



Bron: JDS/CBS

Figuur 8.5 laat namelijk zien dat van alle in het kader van het onderhavige onderzoek bestudeerde strafbare feiten de delicten die op de strafbladen van grote ondernemingen vermeld staan verhoudingsgewijs het vaakst buitengerechtelijk worden afgedaan. Ruim 82 procent (82,3%; N=415) van deze delicten ziet nooit een strafrechter. Meer nog dan bij alle delicten begaan door alle rechtspersonen (H5), geldt voor de strafbare feiten van grote ondernemingen dat de weg naar de strafrechter *the road not taken* is (Shapiro, 1985; Spivack & Raman, 2008; Thornburgh, 2000).

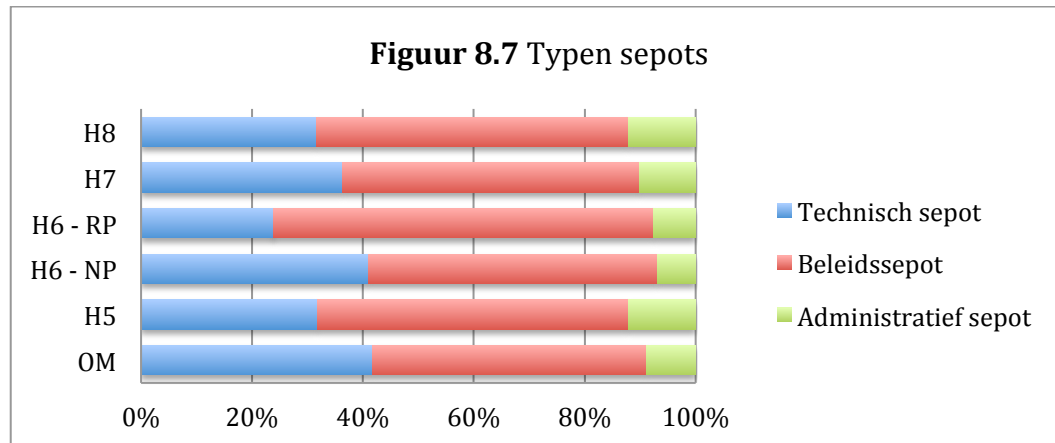


Bron: JDS/CBS

Als we vervolgens inzoomen op de wijzen waarop de strafbare feiten van grote ondernemingen buitengerechtelijk worden afgedaan, is uit Figuur 8.6 af te leiden dat het gros (66,3%; N=275) van de buitengerechtelijke afdoeningen een transactie betreft. Veel minder vaak dan bij fraudefeiten (H6) en commune delicten (H7) wordt er geseponneerd (20%; N=83)³⁵³. Dit is opvallend omdat uit de twee voorgaande hoofdstukken bleek dat officieren van justitie en parketsecretarissen over het algemeen een voorkeur hebben voor het aanpakken van natuurlijke personen. Is dit ten aanzien van grote ondernemingen dan niet zo?

Sepots

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dienen we na te gaan op welke gronden er wordt geseponneerd. Bij de aanpak van fraude (H6) en commune criminaliteit (H7) betrof dit met name de sepotgrond 'leidinggever wordt vervolgd'. Hoe is dat met betrekking tot de strafrechtelijk geregistreeerde grote ondernemingen?



Bron: JDS/OM

Figuur 8.7 laat alvast zien dat de verdeling in technische sepot, beleidssepot en administratieve sepot in alle hoofdstukken ongeveer gelijk is. In het onderhavige hoofdstuk bestaat bijna 43 procent (42,7%; N=35) van alle sepotbeslissingen uit een technisch sepot, ruim 47 procent (47,6%; N=39) uit een beleidssepot en bijna 10 procent (9,8%; N=8) uit een administratief sepot.³⁵⁴ Op dit vlak dus geen grote verschillen.

³⁵³ Van de 83 sepot gingen er 15 (18,1%) gepaard met een schriftelijke waarschuwing.

³⁵⁴ Van 1 sepot ontbreekt informatie met betrekking tot de sepotgrond.

Tabel 8.7 Sepotgronden³⁵⁵

Sepotgrond	N	%
<i>Technische sepots</i>		
Onvoldoende bewijs	20	24,4
Niet ontvankelijk	14	17,1
Dader niet strafbaar	1	1,2
<i>Beleidssepots</i>		
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	5	6,1
Gering feit	8	9,8
Gering aandeel in feit	1	1,2
Oud feit	4	4,9
Recente bestraffing	15	18,3
Gewijzigde omstandigheden	5	6,1
Corporatie wordt vervolgd	1	1,2
<i>Administratieve sepots</i>		
Feit dubbel geboekt in COMPAS/GPS	8	9,8
Totaal	82	100

Bron: JDS

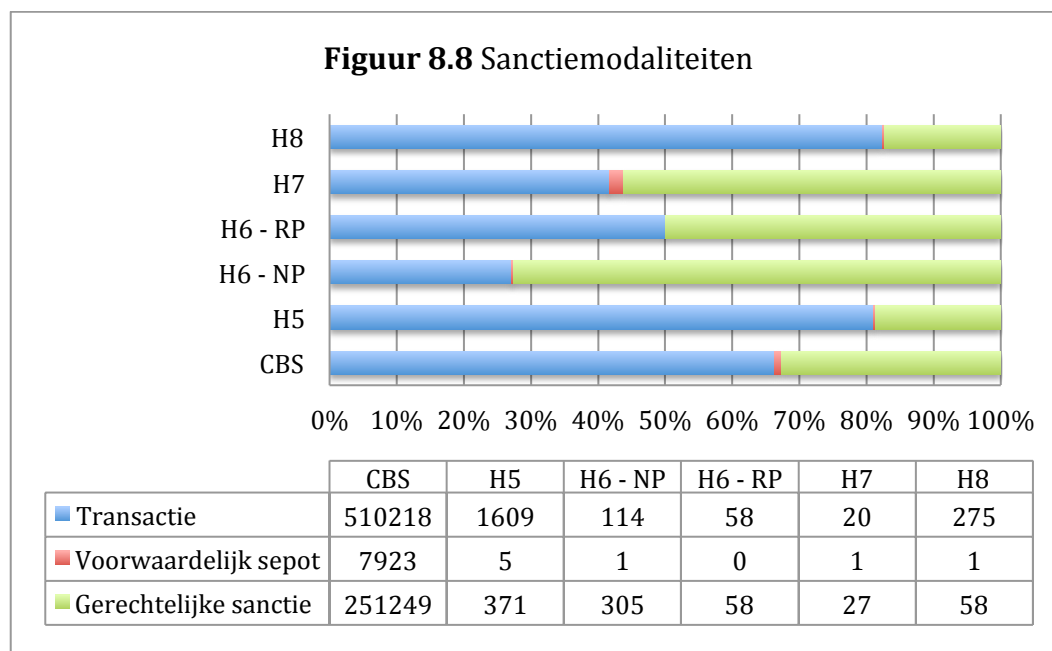
Maar wat betreft de sepotgronden ligt dit anders. Uit Tabel 8.7 blijkt dat de strafbladen van de grote ondernemingen geen enkele keer melding maken van de sepotgrond 'leidinggever wordt vervolgd'. Dit terwijl deze sepotgrond bij de fraudedelicten (H6) verantwoordelijk was voor de helft, en bij de commune criminaliteit (H7) voor ruim 36 procent van alle sepotbeslissingen. Op basis hiervan kan dus inderdaad worden geconcludeerd dat bij de strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen de voorkeur minder snel uitgaat naar een natuurlijke personen. Ook deze conclusie zal in §8.4.3 verder worden toegelicht.³⁵⁶

³⁵⁵ De vijf meest voorkomende sepotgronden hebben een kleur toegekend gekregen. Hoe donkerder de kleur, hoe meer deze sepotgrond wordt gebruikt.

³⁵⁶ Een opmerkelijke uitkomst ten aanzien van de sepotgronden is dat de sepotgrond 'corporatie wordt vervolgd' wel 1 maal voorkomt. Het betreft hier het strafblad van een naamloze vennootschap met een omzet van ongeveer €3 miljard, een winst van bijna €100 miljoen en een vermogen van ruim €2,5 miljard. Waarom het bewuste delict van deze rechtspersoon werd geseponeerd op grond van 'corporate wordt vervolgd' is daarom onduidelijk.

Buitengerechtelijke sanctionering

Eerst staan we stil bij de buitengerechtelijke sanctionering van de delicten waarmee de strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen in verband worden gebracht.



Bron: JDS/CBS

Figuur 8.8 bevestigt nogmaals de conclusie dat het voorwaardelijk sepot bij de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit slechts een geringe rol speelt. Voorts blijkt uit deze figuur dat de delicten van grote ondernemingen beduidend vaker middels een transactie (82,3%; N=275), dan middels een gerechtelijke sanctie (17,4%; N=58) worden afgedaan. Deze uitkomst wijkt sterk af van de wijze waarop fraudedelicten (H6) en commune misdrijven (H7) worden gesanctioneerd, maar toont veel overeenkomsten met de manier waarop de standaardzaken uit hoofdstuk 5 worden bestraft. Geldt dat ook voor de gemiddelde hoogte van de transactiegeldsommen? Is deze net zo laag als die bij de strafrechtelijke aanpak van de feiten die op de strafbladen van willekeurige rechtspersonen staan vermeld?

Tabel 8.8 Beschrijvende statistieken m.b.t. de transactiegeldsommen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldsom	274	100,00	1.000.000,00	32.791,54	168.115,05

Bron: JDS

Tabel 8.8 toont aan dat dit niet het geval is. Waar het in hoofdstuk 5 ging om een gemiddelde transactiegeldsom van ruim €650,-, daar ligt het gemiddelde van de met grote ondernemingen overeengekomen transacties op bijna €32.800,-. In totaal gaat het in het onderhavige hoofdstuk om 274 transacties. Qua transactievoorwaarden betreft het 270 maal alleen de betaling van een geldsom, 2 keer de betaling van een geldsom en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel³⁵⁷, 1 keer de betaling van een geldsom en een schadevergoeding³⁵⁸, en 1 keer moest een bepaalde prestatie worden geleverd³⁵⁹.

Toch is de bovengenoemde gemiddelde transactiegeldsom enigszins misleidend. Dit gemiddelde wordt namelijk sterk vertekend door 8 transacties van elk €1 miljoen voor dezelfde rechtspersoon. Zonder deze 8 transacties daalt het gemiddelde transactiebedrag naar ongeveer €3.700,- (€3.702,56). Ook als we naar de meest voorkomende transactiegeldsommen kijken, dan valt op (zeker gezien de omvang van de ondernemingen) dat het betrekkelijk geringe bedragen betreft; 24 keer gaat het bijvoorbeeld om een transactie van €5.000,-, 22 keer om een transactie van €2.500,-, en 16 keer om een transactie van €1.000,-. Alleen deze transacties zijn al goed voor bijna een kwart (22,6%; N=62) van alle met de strafrechtelijk geregistreeerde grote ondernemingen overeengekomen transacties. Als we voorts nagaan hoeveel transacties volgens de *Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties* als een 'hoge transactie' (€50.000,- of meer) moeten worden aangemerkt, dan blijken alleen de 8 transacties van ieder €1 miljoen hieraan te voldoen.

³⁵⁷ Hierbij gaat het naar het oordeel van het Openbaar Ministerie allereerst om het zonder de daarvoor benodigde vergunning onttrekken van grondwater of infiltreren van water (art. 14 lid 1 Grondwaterwet, vervallen per 22-12-2009) door een grote besloten vennootschap die zich onder meer bezighoudt met de handel in ruwe aardolie en aardoliederivaten (geldsom: €2.000,-; ontneming: €2.100,-). Daarnaast betreft het een gedraging van een grote coöperatie die volgens het OM in strijd is met de voorschriften een afgegeven milieuvergunning (art. 18.18 Wet milieubeheer) (geldsom: ruim €13.500,-; ontneming: onbekend).

³⁵⁸ Het gaat hierbij om een industriële besloten vennootschap die bij het voeren van zijn arbeidsomstandighedenbeleid in de optiek van het OM niet de nodige maatregelen heeft genomen ter voorkoming en beperking van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken en de gevolgen daarvan voor de veiligheid en de gezondheid van de in het bedrijf, de inrichting, of een deel daarvan werkzame werknemers (art. 6 lid 1 Arbeidsomstandighedenwet 1998). Geldsom: €12.000,-; schadevergoeding: €35.000,-.

³⁵⁹ Ook deze transactie werd overeengekomen op grond van art. 18.18 Wet milieubeheer (handelen in strijd met de voorschriften van een afgegeven vergunning). Daarbij gaat het wederom om de besloten vennootschap die zich onder andere bezighoudt met de handel in ruwe aardolie en aardoliederivaten. Uit het strafblad kan niet worden opgemaakt wat de te leveren prestatie inhield.

De bewuste transacties werden niet alleen overeengekomen met dezelfde rechtspersoon, maar maken alle ook deel uit van dezelfde strafzaak. Het gaat daarbij om een uit de media bekende zaak met betrekking tot een groot detailhandelsconcern. Dit concern werd verdacht van het valselijk opmaken van *side letters*³⁶⁰, het gebruikmaken van valse *side letters*³⁶¹, het publiceren van een onware balans³⁶², publieksmisleiding ter gelegenheid van een emissie³⁶³, de vervalsing van *letters of representation*³⁶⁴, de vervalsing van zogeheten (SEC) 20-F formulieren³⁶⁵, en de oplichting van een accountant³⁶⁶. In verband met deze delicten werd een transactie van in totaal €8 miljoen overeengekomen.

Na de 8 transacties van €1 miljoen bedragen de hoogste transactiegeldsommen: €30.000,- voor het zonder vergunning verontreinigen van oppervlaktewateren³⁶⁷; 2 keer €25.000,- voor gedragingen in strijd met een op grond van de Waterwet verstrekte vergunning³⁶⁸ respectievelijk het vervoeren van gevaarlijke stoffen zonder de daarvoor be-

³⁶⁰ Art. 225 lid 1 Wetboek van Strafrecht: "Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie".

³⁶¹ Idem

³⁶² Art. 336 Wetboek van Strafrecht: "De koopman, de bestuurders, beherende vennoot of commissaris van een rechtspersoon of vennootschap, die opzettelijk een onware staat of een onware balans, winst- en verliesrekening, staat van baten en lasten of toelichting op een van die stukken openbaar maakt of zodanige openbaarmaking opzettelijk toelaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie".

³⁶³ Art. 47 Wet toezicht effectenverkeer 1995: publieksmisleiding ter gelegenheid van een emissie (regeling vervallen per 01-01-2007).

³⁶⁴ Zie noot 25.

³⁶⁵ Zie noot 25.

³⁶⁶ Art. 326 lid 1 Wetboek van Strafrecht: "Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot de afgifte van enig goed, tot het verlenen van een dienst, tot het ter beschikking stellen van gegevens, tot het aangaan van schuld tot het teniet doen van een inschuld, wordt, als schuldig aan oplichting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie".

³⁶⁷ Art. 1 lid 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren: Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren (regeling vervallen per 22-12-2009, vervangen door de Waterwet). Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁶⁸ Art. 6.20 lid 3 Waterwet: "Gedragingen in strijd met de aan een vergunning verbonden voorschriften zijn verboden".

stemde regels in acht te nemen³⁶⁹; 1 keer €22.500,- voor het te laat verwijderen of onklaar maken van een ondergrondse tank³⁷⁰; 1 keer €22.000,- voor het overtreden van regels met betrekking tot milieugevaarlijke stoffen³⁷¹; en 4 keer €20.000,- voor het niet vooraf melden van bodemsanering bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie³⁷², het niet melden van een ongewoon voorval waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan³⁷³, en 2 maal voor het zonder een daartoe strekkende vergunning verontreinigen van oppervlaktewateren³⁷⁴.

Al met al kan dus geconcludeerd worden dat ook de delicten waarmee de strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen in verband worden gebracht, veelal standaardzaken lijken te betreffen. De in het kader daarvan overeengekomen transacties zijn weliswaar iets hoger dan de transacties voor de delicten van alle rechtspersonen (hoofdstuk 5), maar dit hangt in ieder geval deels samen met het feit dat het onderhavige hoofdstuk beduidend minder verkeersdelicten beslaat.

³⁶⁹ Art. 5 Wet vervoer gevaarlijke stoffen: Het is verboden gevaarlijke stoffen te vervoeren, aan te bieden, aan te nemen, te laten staan, te laten liggen, te beladen, te lossen, neer te leggen, te verpakken, te exploiteren, en te ontvangen zonder daarbij de daarvoor bestemde regels in acht te nemen. Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁷⁰ Art. 18 lid 4 Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998: "Indien de tank op 1 januari 1999 nog niet is verwijderd of onklaar is gemaakt wordt deze zo spoedig mogelijk doch in ieder geval binnen acht weken nadat de eigenaar met de aanwezigheid van de tank bekend is, verwijderd tenzij verwijdering als gevolg van de ligging van de tank redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Het verwijderen of onklaar maken geschiedt overeenkomstig de voorschriften" (regeling vervallen per 01-01-2008).

³⁷¹ Art. 24 lid 1 Wet milieugevaarlijke stoffen: "Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen of preparaten ongewenste effecten zullen ontstaan voor mens of milieu, regelen worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zicht ontdoen van deze stoffen of preparaten" (regeling vervallen per 01-06-2008).

³⁷² Art. 28 lid 1 Wet bodembescherming: "Degene die voornemens is de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, doet van dat voornemen melding bij gedeputeerde staten van de betrokken provincie".

³⁷³ Art. 17.2 lid 1 Wet milieubeheer: Degene die een inrichting drijft, waarin zich een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, meldt dat voorval zo spoedig mogelijk. Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

³⁷⁴ Art. 1 lid 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren: Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren (regeling vervallen per 22-12-2009, vervangen door de Waterwet). Strafbbaar gesteld via art. 1a onder 1° WED.

8.4.2. Gerechtelijke afdoening

Over het algemeen herkennen we in dit hoofdstuk een tamelijk gestandaardiseerde buitengerechtelijke afdoening van veelvoorkomende milieudelicten. Hoe zit dat met de gerechtelijke sancties? Zijn deze van een andere orde?

Afdoeningsmodaliteiten

Eerst gaan we na op welke wijzen de strafbare feiten van de strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen gerechtelijk worden afgedaan. We stuiten daarbij op eenzelfde verdeling als die met betrekking tot de fraudedelicten uit het zesde hoofdstuk.

Tabel 8.9 Gerechtelijke afdoening

Afdoeningsmodaliteit	N	%
Schuldigverklaring	60	67,4
Met oplegging van straf	58	65,2
Zonder oplegging van straf	2	2,2
Vrijspraak	22	24,7
Ontslag van alle rechtsvervolging	3	3,4
Niet-ontvankelijkheid OM	4	4,5
Totaal	89	100

Bron: JDS

Uit Tabel 8.9 is op te maken dat in ongeveer een kwart (24,7%; N=22) van de gevallen de verdachte onderneming wordt vrijgesproken. In een kleine 70 procent (67,4%; N=60) van de gevallen wordt het strafbare feit wél wettig en overtuigend bewezen geacht en de betrokken verdachte schuldig verklaard. Vrijwel alle schuldigverklaringen monden ook uit in strafoplegging.

Gerechtelijke bestraffing

Om welke straffen gaat het dan? Net als in de drie voorgaande hoofdstukken worden de grote ondernemingen uit het onderhavige hoofdstuk vrijwel uitsluitend middels geldboetes gerechtelijk bestraft. Slechts 1 van de 58 geldboetes ging gepaard met 'bijzondere voorwaarden'. Het betreft daarbij een voorwaardelijke geldboete van ruim €6.800,-, opgelegd aan een luchtvaartmaatschappij vanwege het onthouden van de

nodige verzorging aan een dier³⁷⁵. De overige geldboetes werden niet gecombineerd met een andere straf, maatregel of voorwaarde.

Tabel 8.10 Beschrijvende statistieken m.b.t. de geldboetebedragen (in euro's)

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Standaarddeviatie
Geldboete	58	370,00	22.689,00	5.059,45	4.277,61

Bron: JDS

Uit Tabel 8.10 blijkt dat de laagste geldboete €370,- bedraagt. De hoogste geldboete vertegenwoordigt een bedrag van bijna €22.700,-. En het gemiddelde geldboetebedrag is ruim €5.000,-. Deze bedragen bevestigen de eerdere conclusie dat het net als in hoofdstuk 5 ook in het onderhavige hoofdstuk vooral om standaardzaken gaat. Geldboetes zoals die bijvoorbeeld aan tankterminal Odfjell (€3 miljoen) en chemiebedrijf Dow Chemical (€1,8 miljoen) werden opgelegd ontbreken. Sterker nog, na de genoemde onvoorwaardelijke geldboete van bijna €27.000,-, opgelegd aan een staalbedrijf vanwege 'dood door schuld'³⁷⁶, bestaan de hoogste geldboetes uit 8 gedeeltelijk onvoorwaardelijke geldboetes van €11.250,- (waarvan €5.000,- voorwaardelijk met een proeftijd van 2 jaar). Daarvan betreft het 4 maal het zonder daartoe strekkende vergunning verontreinigen van oppervlaktewateren³⁷⁷, 2 keer het handelen in strijd met de voorschriften van een afgegeven milieuvergunning³⁷⁸, 1 keer het niet melden van een ongewoon voorval waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan³⁷⁹ en 1 keer een overtreding met betrekking tot de overbrenging van afvalstoffen³⁸⁰.

³⁷⁵ Art. 37 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren: "Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden" (vervallen per 01-07-2014). Wat de 'bijzondere voorwaarden' inhouden blijkt niet uit het bewuste strafblad. De proeftijd bedraagt 6 maanden.

³⁷⁶ Art. 307 lid 1: "Hij aan wiens schuld de dood van een ander te wijten is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie".

³⁷⁷ Zie noot 8.

³⁷⁸ Zie noot 7.

³⁷⁹ Zie noot 10.

³⁸⁰ Art. 5 lid 1 Regeling EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen (vervallen).

8.4.3. *Echte personen, standaardzaken, maatwerktransacties en prosecutors in the boardroom*

Tot welke conclusies leidt het voorgaande? In het navolgende worden de belangrijkste conclusies één voor één toegelicht aan de hand van de afgenomen interviews met officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers en advocaten. Normatieve discussies worden echter grotendeels bewaard voor het concluderende hoofdstuk.

'Echte' (rechts)personen

De eerste conclusie die op basis van het voorgaande kan worden getrokken, is dat de strafbare feiten waarmee de grootste ondernemingen in Nederland blijken hun strafbladen in verband worden gebracht, relatief vaak worden bestraft. In de eerste plaats heeft dat te maken met de aard van de delicten die in dit hoofdstuk centraal staan. Net als in hoofdstuk 5 (alle delicten begaan door alle rechtspersonen), maar in tegenstelling tot de hoofdstukken 6 (fraude) en 7 (commune criminaliteit), bevinden de rechtspersonen uit het onderhavige hoofdstuk zich weer grotendeels in hun 'natuurlijke habitat': het bijzonder strafrecht.

Uit de interviews komt echter nog een andere reden voor het betrekkelijk hoge aantal sancties naar voren. Minder dan bij de aanpak van fraude en commune criminaliteit lijkt de voorkeur van de handhaver in het geval van grote ondernemingen uit te gaan naar het aanpakken van een natuurlijke persoon, bestuurder of feitelijk leidinggever. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat dit deels te maken heeft met de soms diffuse structuur van grote rechtspersonen, waardoor het relatief lastig zou zijn om individuen er wettig en overtuigend uit te lichten. Ten aanzien van de grote multinationals die in het onderhavige hoofdstuk centraal staan, wordt daaraan nog een argument toegevoegd. Volgens veel respondenten hangt het ontbreken van een voorkeur voor het strafrechtelijk aanpakken van natuurlijke personen in het geval van grote ondernemingen samen met de opvatting dat dergelijke ondernemingen het vaak ook 'echt gedaan' hebben.

Grote ondernemingen worden gezien als betrekkelijk anonieme organisaties met een diffuse structuur maar juist duidelijke cultuur (vgl. Wells, 2001). Binnen dergelijke organisaties zijn individuen grotendeels inwisselbaar. Juist bij grote ondernemingen geldt dat het geheel meer is dan de som der delen (Coleman, 2002; Punch, 2008). Bedrijfsnamen als Philips, ABN Amro, Unilever en Ahold zijn bekender dan de namen van hun bestuursvoorzitters. De schelp van Shell, de leeuw van ING en de rode ster van Heineken zijn herkenbare symbolen. Kortom, bij grote ondernemingen spelen er minder verbeeldingsbarrières. Ze hebben een

duurzame identiteit die vaak (diep) geworteld is in onze maatschappij. Het veronderstelde ‘echt gedaan’ hebben, komt dus voort uit het gepercipieerde ‘echter zijn’ van deze grote ondernemingen.

Het voorgaande bevestigt de conclusie die bij de bestudering van de strafrechtelijke aanpak van commune criminaliteit (hoofdstuk 7) al werd getrokken, namelijk dat grotere rechtspersonen verhoudingsgewijs ook een groter risico lopen om strafrechtelijk te worden aangepakt. In tegenstelling tot bij de strafrechtelijke aanpak van commune criminaliteit resulteert deze aanpak met betrekking tot de strafrechtelijk geregistreerde grote ondernemingen doorgaans in strafrechtelijke sanctiëring. De buitengerechtelijke transactie is daarbij de meest voorkomende sanctiemodaliteit.

De ‘standaardtransactie’

Het gros van de overeengekomen transacties betreft, wat ik noem, een ‘standaardtransactie’. Deze standaardtransacties zorgen in het onderhavige hoofdstuk voor een gestandaardiseerde afdoening van veelvoorkomende milieudelicten. Ten aanzien van de gestandaardiseerde afdoening van veelvoorkomende criminaliteit werd in hoofdstuk 5 reeds geconcludeerd dat een dergelijke afdoeningspraktijk relatief snel, goedkoop, doeltreffend, kortom, efficiënt is. Omdat zij doorgaans ‘rijker zijn’ en ‘een reputatie te verliezen hebben’, willen grote, welvarende ondernemingen volgens veel respondenten bovengemiddeld graag transigeren. En dikwijls valt het belang van de onderneming daarmee samen met het belang van de handhaver. Deze streeft immers naar een efficiënte afdoening van veelvoorkomende feiten en daarmee een besparing van onderzoeks-, vervolgings- en gerechtelijke capaciteit.

Het belang van een zo efficiënt mogelijke afdoening van standaardzaken is in de eerste plaats gelegen in het vrijmaken van capaciteit voor meer betekenisvolle maatwerkzaken (zie ook Pheijffer, 2014). Uit het onderhavige hoofdstuk blijkt dat het vrijmaken van capaciteit voor het op- en aanpakken van betekenisvolle maatwerkzaken nog niet betekent dat deze zaken ook *gerechtelijk* worden afgedaan.

De ‘maatwerktransactie’

In het geval van betekenisvolle zaken waarbij grote ondernemingen betrokken zijn, wordt namelijk regelmatig gekozen voor wat een ‘maatwerktransactie’ zou kunnen worden genoemd. Vaak vallen deze maatwerktransacties binnen de reikwijdte van de *Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties*. Dit heeft niet alleen tot gevolg dat de overeengekomen transactie doorgaans gepaard gaat met een pers-

bericht, maar betekent ook dat de zaaksofficier een (groot) deel van zijn individuele discretionaire beslissingsruimte moet delen met teamleiders, (plaatsvervangende) hoofdofficieren, procureurs-generaal en soms zelfs de minister van Veiligheid en Justitie.

Een maatwerktransactie kan verschillende hoedanigheden aannemen. De belangrijkste daarvan zijn 'de maatwerktransactie als stroomlijnend onderdeel van een grote strafzaak' en 'de maatwerktransactie als passende aanpak voor grote ondernemingen'. Voor beide varianten gelden in de eerste plaats dezelfde 'voordelen' zoals die voor iedere transactie opgeld doen: transigeren is sneller, goedkoper, zekerder, minder openbaar en minder stigmatiserend. Lang niet altijd zijn deze voordelen ook argumenten die worden afgewogen tegen argumenten die vóór vervolging pleiten. Althans, niet door individuele handhavers.³⁸¹ Dit is zo voor de eerder besproken standaardzaken, waarbij transigeren de beleidsmatig aangewezen weg is. Maar hetzelfde geldt voor bepaalde maatwerkdaken, zo blijkt uit de interviews. Door sommige individuele officieren wordt transigeren in maatwerkdaken soms niet als een keuze, maar als de enige reële optie gezien.

Pure noodzaak

Als er maatschappelijke en politieke ophef ontstaat naar aanleiding van een overeengekomen transactie, dan betreft het vaak een hoge transactie (geldsom van €50.000 of meer). Voorbeelden kunnen worden ontleend aan de transacties met Rabobank, Ballast Nedam, KPMG en SBM Offshore. De kern van de kritiek is stevast dat rijke ondernemingen te gemakkelijk in de gelegenheid zouden worden gesteld om hun strafvervolgung af te kopen middels een transactie die ze 'toch niet voelen' en waarvoor ze vaak al een voorziening hebben getroffen. Veel respondenten storen zich aan deze kritiek. Volgens hen brengt de 'opera- of onderbuikcomponent van het strafrecht' utopische verwachtingen met zich mee.

De interviews geven blijk van een pragmatische kijk op de werkelijkheid (vgl. Hawkins, 2002; Alvesalo, 2002; Laufer, 2002; Laufer & Strudler, 2007; Orland, 2004). Door middel van transacties probeert het Openbaar Ministerie het maximale te halen uit de toegewezen middelen. En omdat, zoals in hoofdstuk 5 werd benadrukt, rechtspersonen geen gevangenisstraf kunnen krijgen opgelegd, vormen zij logische kandidaten voor buitengerechtelijke sanctionering (Doorenbos, 2014; Pheijffer,

³⁸¹ Op wetgevings- en beleidsniveau worden dergelijke voordelen wel degelijk meegewogen.

2014). De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit, ook de strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen, is in belangrijke mate een capaciteitsvraagstuk. Daarom wordt de hoge transactie in grote strafzaken, waarbij vaak veel verschillende verdachten (rechtspersonen en natuurlijke personen) betrokken zijn, soms ingezet ter afslanking en stroomlijning daarvan.

De keuzevrijheid van het Openbaar Ministerie wordt dus ingeperkt door de beschikbare capaciteit. Zoals gezegd, is de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit ook een capaciteitsvraagstuk. Desalniettemin wordt er in sommige zaken waarbij grote ondernemingen betrokken zijn wél heel bewust voor het aanbieden van een transactie gekozen. In dergelijke zaken wordt de maatwerktransactie beschouwd als de meest passende aanpak voor grote ondernemingen. De belangrijkste redenen die daar blijkens de literatuur en de interviews aan ten grondslag liggen, zijn de verwachte juridische tegenstand en de economische belangen die grote ondernemingen vertegenwoordigen.

Verwachte juridische tegenstand

In met name de Angelsaksische literatuur wordt veelvuldig gesteld dat er op het terrein van de aanpak van organisatiecriminaliteit sprake is van een ongelijke strijd (Barak, 2012; Will e.a., 2013). Aan de ene kant bevindt zich een relatief onwetende, onkundige en gebrekkig ondersteunde ambtenaar. De andere partij wordt vertegenwoordigd door een leger aan deskundige, duurbetaalde en meedogenloze advocaten (Ermann & Lundman, 1992; Snider, 1990). En dit leger beschikt ook nog eens over vrijwel alle relevante informatie die het doeltreffend weet af te schermen (Mann, 1985). Op zo een strijdveld zou de officier doorgaans het onderspit delven (Benson & Cullen, 1998). Daarom zou hij een gerechtelijke confrontatie graag uit de weg gaan.

De vraag is echter in hoeverre deze enigszins clichématige voorstelling van zaken ook opgeld doet in de Nederlandse context. Sommige respondenten geven aan zich erin te herkennen. Opvallend is echter wel dat het daarbij uitsluitend om 'buitenstaanders' en dan met name voormalige officieren van justitie gaat. Zij wijzen op de relatief gebrekkige kennis, kunde en organisatorische facilitering aan de kant van het OM.

Het gros van de respondenten is echter een andere mening toegedaan. Verschillende officieren van justitie en parketsecretarissen benadrukken in dit verband dat de digitalisering van de economie hun werk beduidend gemakkelijker heeft gemaakt. Met name het in omvang toegenomen e-mailverkeer geeft vaak inzicht in zelfs de meest com-

plexe fraudes. Juist bij grote ondernemingen zou het volgens veel respondenten vrijwel onmogelijk zijn om alle bewijssporen uit te wissen.

Een andere reden waarom de verwachte juridische tegenstand veel minder dan in het verleden een rol speelt bij het bepalen of in een concreet geval wordt overgegaan tot strafvervolgning, is dat het Openbaar Ministerie met de komst van het Functioneel Parket flink heeft ingezet op het op- en uitbouwen van specifieke expertise. Als onderdeel daarvan zijn bijvoorbeeld accountants, advocaten en notarissen aange trokken. Deze 'zij-instromers' brengen specifieke financieel-economische *knowhow* met zich mee waarover het OM in het verleden nauwelijks beschikte. Kortom, van een eventuele kennisachterstand lijkt vandaag de dag geen sprake meer te zijn.

Toch beamen ook de respondenten die stellen dat de verwachte juridische tegenstand hen er niet van weerhoudt om grote ondernemingen te vervolgen, dat dergelijke vervolgingen slechts sporadisch voorkomen. Zij wijten dit echter aan een andere overweging, namelijk de grote economische belangen die zulke ondernemingen vertegenwoordigen.

Het algemeen belang

Op basis van de geldende positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel dient het Openbaar Ministerie alleen tot vervolging over te gaan wanneer dit in het algemeen belang is. Maar wat betekent 'vervolgen in het algemeen belang'? Een nadere afbakening hiervan ontbreekt in zowel de literatuur als de jurisprudentie. Dit heeft tot gevolg dat officieren van justitie veel vrijheid toekomt bij het beoordelen van strafbare feiten. In de afgenomen interviews ging relatief veel aandacht uit naar de belangen die officieren afwegen bij het nemen van vervolgingsbeslissingen. Het blijkt te gaan om een breed palet. In het geval van grote ondernemingen voeren economische belangen de boventoon.

Begin 2013 gaf de toenmalige *assistant attorney general* van de *Criminal Division* van het Amerikaanse ministerie van Justitie, Lanny Breuer, in een televisie-interview te kennen dat hij bij het al dan niet strafrechtelijk vervolgen van grote financiële instellingen rekening houdt met de eventuele economische gevolgen van een dergelijke vervolgingsbeslissing. Hij liet weten dat hij 's nachts wakker in zijn bed lag, denkend aan de werknemers die op straat zouden komen te staan, de aandeelhouders die hun geld zouden verliezen en het land dat zijn internationale concurrentiepositie beschadigd zou zien worden. Toenmalig senator Edward Kaufman reageerde hevig verbaasd. Volgens Kaufman is het niet de taak van een officier van justitie om zich bezig te

houden met het afwegen van economische belangen. De taak van een officier, aldus Kaufman, is het vervolgen van strafbaar gesteld gedrag (vgl. Hoogenboom, 2014).

Het merendeel van de geïnterviewde Nederlandse handhavers deelt het pragmatisme van Breuer. Zij achten het rekening houden met andere dan strikt juridische belangen niet alleen verklaarbaar, maar ook rechtvaardig. Officieren van justitie opereren niet in een sociaal vacuüm (Hawkins, 2002). De realiteit wijst uit dat grote ondernemingen veel werkgelegenheid bieden, (soms) aanzienlijke belastingsommen afdragen, en belangrijk zijn voor het investeringsklimaat en de concurrentiepositie van de nationale economie (vgl. Mullin & Snyder, 2005). De opvatting dat officieren zich uitsluitend zouden moeten bezighouden met het vervolgen van strafbaar gesteld gedrag vindt het gros van hen 'naïef', 'kortzichtig' en 'onverstandig'. Blijkens de interviews komt het in de praktijk voor dat economische belangen officieren ervan weerhouden om een zaak waarbij een grote onderneming betrokken is te vervolgen.

Bij kleinere ondernemingen spelen dergelijke overwegingen een geringere rol. Daarmee ligt het risico van rechtsongelijkheid op de loer. De geïnterviewde officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers wijzen er in dit verband echter op dat in het Nederlandse strafrecht, behalve voor de daad, ook een belangrijke rol is weggelegd voor de persoon van de dader. De genoemde belangen zijn in hun ogen nou eenmaal onlosmakelijk verbonden met grote ondernemingen. Het afwegen van de verschillende (ook niet-juridische) belangen beschouwt het overgrote merendeel van de respondenten daarom als een 'gezond systeem'. Een tafereel zoals bij het gerenommeerde Amerikaanse accountantskantoor Arthur Andersen, waar 28.000 mensen hun baan verloren nadat de onderneming werd vervolgd voor obstructie van de rechtsgang in het Enron-schandaal, moet volgens veel respondenten worden voorkomen.

Prosecutors in the boardroom

Uit de interviews komt naar voren dat veel officieren van justitie het opportuniteitsbeginsel ruim uitleggen. Strafrechtelijke handhaving in het algemeen belang houdt voor deze respondenten in dat meerdere belangen worden gewogen, ook economische belangen. De interviews geven in veel gevallen blijk van een oplossingsgerichte handelswijze. Naast *crime control* is daarbij een voorname rol weggelegd voor *damage control* (Barak, 2012). Belangrijke doelen die deze respondenten binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit onder-

scheiden zijn milieubescherming en het bewaken van de integriteit van het economisch stelsel. Dergelijke doelen krijgen soms meer gewicht toegekend dan puur het handhaven van regels en het bestraffen van regelovertredende gedragingen.

Sommige officieren van justitie opereren als een *sociological citizen* (Silbey e.a., 2009). In plaats van een formalistische en legistische handelswijze (Bardach & Kagan, 1982) kiezen zij ervoor om eerst het probleem te identificeren en grondig in kaart te brengen. Vervolgens gaan ze op zoek naar een op maat gesneden oplossing. Hetzij via een juridische weg, hetzij via een meer informele weg. Met name bij de aanpak van grote ondernemingen gaan zij zeer pragmatisch te werk en proberen ze relevante *stakeholders* te activeren (vgl. Coslovsky, 2009; 2011). Dit kan ook betekenen dat uitgebreid overleg wordt gevoerd met vertegenwoordigers van de verdachte rechtspersoon. Want ondanks dat verschillende bewindslieden in de media blijven benadrukken dat er bij transacties niet wordt onderhandeld, schetsten veel geïnterviewde handhavers en alle bevraagde advocaten een ander beeld. Zij geven te kennen dat er wel degelijk wordt onderhandeld en dat die onderhandelingen soms al in een vroeg stadium aanvangen.³⁸² Kortom, bij de aanpak van grote ondernemingen opereren officieren soms als *prosecutors in the boardroom* (Barkow & Barkow, 2011); zij onderhandelen regelmatig met verdachte rechtspersonen over de precieze invulling van een transactieovereenkomst.

Over de hoogte van het precieze transactiebedrag wordt volgens het gros van de respondenten nauwelijks onderhandeld. Vaker spitsen de onderhandelingen zich volgens hen toe op de inhoud van het persbericht en de compliancemaatregelen die de onderneming dient te treffen. In de optiek van het Openbaar Ministerie is een van de grootste voordelen van de ‘maatwerktransactie’, zoals de naam reeds doet vermoeden, het kunnen leveren van maatwerk. Volgens de geïnterviewde officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers beschikt de strafrechter over een relatief beperkt bestraffingsinstrumentarium. De juistheid van deze opvatting zien zij bevestigd in het feit dat deze rechter in de praktijk aan rechtspersonen vrijwel uitsluitend geldboetes oplegt. In het kader van een transactie echter, staat het de verdachte en het Openbaar Ministerie in beginsel vrij om een breed palet aan maatregelen overeen te komen. Afgaande op de mediaberichtgeving en OM-

³⁸² De geïnterviewde beleidsmedewerkers ontkennen overigens dat er wordt onderhandeld tussen OM en verdachten.

persberichten lijkt in de praktijk dan ook in toenemende mate van deze vrijheid gebruik te worden gemaakt.

In het persbericht dat de transactie met 'het Nederlandse miljardenbedrijf' SBM Offshore vergezelde³⁸³, is bijvoorbeeld te lezen dat bij die onderneming in het kader van de bewuste transactie het compliancebeleid middels richtlijnen en procedures 'verder is aangescherpt'; dat er 'disciplinaire maatregelen' zijn genomen tegen medewerkers die betrokken waren bij of kennis hadden van de 'betrokken betalingen'; dat alle medewerkers 'in compliancegevoelige posities' geactualiseerde trainingen hebben moeten volgen; dat er een nieuwe Raad van Bestuur (RvB) werd samengesteld; dat binnen de RvB de nieuwe positie van *Chief Governance and Compliance Officer* werd gecreëerd; dat de positie van *Group Compliance Director* werd ingevuld met 'een ervaren kandidaat'; dat beide posities de komende jaren ingevuld zullen blijven met 'ter zake kundige personen met het gezag en de statuur om het ingezette complianceprogramma vast te houden'; dat het belang van compliance 'voortdurend wordt benadrukt binnen en buiten de eigen organisatie'; en dat het gebruik van handelsagenten sterk aan banden is gelegd door alle betalingen aan handelsagenten tot aan de afronding van de compliancebeoordeling van deze handelsagenten op te schorten, door een uitgebreide inventarisatie van de betalingen van commissies aan handelsagenten uitgevoerd door een nieuw opgerichte *Compliance Task Force*, door het opzetten van een *Validation Committee*, en door niet langer gebruik te maken van handelsagenten in landen waar de onderneming zelf een substantiële aanwezigheid heeft. Oftewel en in de woorden van *NRC Handelsblad*, 'een hele waslijst'.³⁸⁴

Volgens de respondenten is een dergelijk maatregelenpakket alleen mogelijk in het kader van een transactie. Over de precieze inhoud van het maatregelenpakket wordt, zoals gezegd, wel degelijk onderhandeld. Daarmee is echter nog geen sprake van een gelijkwaardige verhouding. Het Openbaar Ministerie is 'de baas', zo blijkt uit de interviews. De onderneming probeert vooral de 'voorwaarden bij te slijpen'. Want werkt het bedrijf niet mee, dan volgt er alsnog een openbaar strafproces. De duur en onzekere afloop daarvan doen grote ondernemingen vaak besluiten om akkoord te gaan met het transactievoorstel van het OM. Of zoals de bestuursvoorzitter van SBM Offshore in een uitzending van *Nieuwsuur* hun beslissing om te transigeren toelichtte:

³⁸³ Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@87202/sbm-offshore-betaalt/> (geraadpleegd op 10 december 2014).

³⁸⁴ 'Ik ben goed in vuilnisvrouwje spelen', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2014.

“vervolgning kan heel goed uitpakken”, maar “wij hebben zekerheid, snelheid en het afsluiten van het hoofdstuk laten prevaleren”.³⁸⁵

8.5. Conclusie

In deze studie wordt nagegaan welke organisatiedelicten en bijbehorende rechtspersonen strafrechtelijk worden opgepakt, hoe deze delicten worden afgedaan en welke factoren en omstandigheden hieraan ten grondslag liggen. Met dit achtste hoofdstuk wordt het kwantitatieve deel van het onderzoek afgesloten. De hoofdstukken 5 tot en met 7 brachten al verschillende facetten van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in beeld. Wat in deze hoofdstukken echter nog ontbrak, waren de grote multinationals waarover de media met enige regelmaat berichten. Daarom richtte het onderhavige hoofdstuk zich specifiek op de strafrechtelijke aanpak van de grootste ondernemingen van Nederland. Daarmee werd, in tegenstelling tot de voorgaande hoofdstukken, gekozen voor een *offender-based* invulling van het begrip ‘organisatiecriminaliteit’. Centraal stonden de vragen: in hoeverre hebben de grootste ondernemingen van Nederland een strafblad, welke delicten bevatten deze strafbladen en hoe worden deze delicten afgedaan?

De bespreking van en de toelichting op de kwantitatieve resultaten van het onderhavige hoofdstuk was zo uitgebreid, dat we in deze afsluitende paragraaf kunnen volstaan met het aanstippen van de belangrijkste overkoepelende conclusies. Allereerst valt op dat maar ruim 20 procent van de grootste in Nederland gevestigde ondernemingen een strafblad heeft. Een groot deel hiervan betreft industriële ondernemingen. Qua strafbare feiten gaat het vooral om milieudelicten. Dat het hier veelal standaardzaken betreft, blijkt uit de wijze waarop deze zaken worden afgedaan.

Relatief veel van de strafbare feiten die op de strafbladen van de grootste ondernemingen van Nederland zijn te vinden worden gesanc-tioneerd. Minder vaak dan de in hoofdstuk 7 bestudeerde commune criminaliteit en de in hoofdstuk 6 onderzochte fraudefeiten, blijken de delicten van grote ondernemingen te worden geseponneerd. Daarbij is vooral het volledig ontbreken van de sepotgrond ‘leidinggever wordt vervolgd’ opmerkelijk. De interviews laten zien dat dit vooral te maken heeft met het breed gedragen idee dat grote ondernemingen een her-

³⁸⁵ Zie: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2003430-weer-een-megaschikking-met-justitie.html> (geraadpleegd op 7 december 2014).

kenbare, duurzame en diep gewortelde identiteit hebben. Dit vergemakkelijkt het slechten van 'verbeeldingsbarrières'. Daarnaast wordt het bij grote ondernemingen eerder 'ongepast' en 'oneerlijk' gevonden om er bepaalde individuen uit te lichten. Daarvoor zouden de organisatiestructuur en -cultuur te bepalend zijn voor de gedragingen die deze individuen vertonen. Grote ondernemingen zijn in de ogen van de handhavers 'echter' en kunnen dus ook 'echt criminaliteit plegen'. Daarom komen zij in beginsel sneller in aanmerking voor een strafrechtelijk handhavingstraject.

Wanneer grote ondernemingen strafrechtelijk worden aangepakt, resulteert dit doorgaans in buitengerechtelijke sanctionering. Dikwijls blijkt het daarbij te gaan om gestandaardiseerde 'lage transacties'. Veel minder vaak is er sprake van 'hoge en bijzondere transacties'. Uit hoofdstuk 5 wisten we al dat de transactie een efficiënte afdoeningswijze vormt die het strafrechtelijk systeem draaiende houdt. Voor zowel het Openbaar Ministerie als de verdachte rechtspersoon geldt dat transacties een snelle en zekere afdoening van de zaak mogelijk maken. In het geval van grote ondernemingen, zo bleek uit het onderhavige hoofdstuk, zijn extra argumenten gelegen in de mogelijkheid om een uitgebreid en divers maatregelenpakket overeen te komen, in het voorkomen van maatschappelijke en economische nevenschade, en voor de onderneming in de weliswaar steeds kleiner wordende onderhandelingsruimte die ermee gepaard gaat.

Al met al gaf dit achtste hoofdstuk vooral blijk van een pragmatische afdoeningspraktijk, waarin zeer uiteenlopende belangen worden afgewogen en waarin telkens naar een *optimum remedium* wordt gezocht. De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt, misschien nog wel meer dan die van conventionele criminaliteit, gekenmerkt door complexiteit. Voor zover er al gesproken kan worden over handhavingskeuzes worden deze keuzes beïnvloed door een complex maar samenhangend stelsel van micro-, meso- en macrofactoren (Hawkins, 2002). In het volgende hoofdstuk wordt dit stelsel nader bestudeerd. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de afgenomen interviews en het theoretisch model zoals dat in hoofdstuk 2 is besproken. Kortom, in het volgende hoofdstuk wordt nagegaan hoe aspecten als de aard en ernst van de zaak, de individuele attitudes van de handhaver, de interacties tussen handhaver en overtreder, de organisatorische setting en de brede politiek-economische context tezamen bepalen waarom de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit eruit ziet zoals die in dit en de 3 voorgaande hoofdstukken uit de doeken is gedaan.

9. HET STRAFRECHTELIJK AANPAKKEN VAN ORGANISATIECRIMINALITEIT

9.1. Inleiding

In de vier voorgaande hoofdstukken is aan de hand van een grootschalige strafbladenanalyse nagegaan welke delicten en rechtspersonen strafrechtelijk worden opgepakt en hoe deze vervolgens worden afgedaan. Hieruit is gebleken dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit een breed palet aan delicten bestrijkt. Het bijzondere strafrecht voert daarbij de boventoon. Afhankelijk van hoe het begrip 'organisatiecriminaliteit' wordt opgevat, gaat het vooral om verkeersdelicten, milieufeiten en, wat betreft het commune strafrecht, om valsheid in geschrift. Het gros van deze delicten ('standaardzaken'), voornamelijk begaan door kleine handelsondernemingen, transportbedrijven en industriële ondernemingen, wordt op een gestandaardiseerde wijze buitengerechtelijk afgedaan middels betrekkelijk lage transacties ('systeemtransacties'). Fraude- en commune delicten begaan door kleine rechtspersonen worden daarnaast dikwijls geseponneerd omdat de 'leidinggever wordt vervolgd'. Wanneer toch de rechtspersoon wordt aangepakt, gebeurt dit vaak in de vorm van een transactie. Behalve de genoemde 'systeemtransacties' in standaardzaken, gaat het dan om 'maatwerktransacties' die zijn bedoeld om ofwel grote strafzaken af te slanken en deze daardoor beheersbaar te houden, ofwel om ernstige economische nevenschade te voorkomen wanneer de verdachte een grote en voor de Nederlandse (of regionale) economie belangrijke rechtspersoon is. Strafrechtelijke vervolging van rechtspersonen is al met al de *road least taken* (ontleend aan Shapiro, 1985). De overeengekomen transacties en opgelegde geldboetes zijn over het algemeen laag. Bedragen van €10.000,- of meer zijn er nauwelijks mee gemoeid. De miljoenenboetes waarover de media berichten vormen hoge uitzonderingen.

De vier voorgaande hoofdstukken leverden al met al antwoorden op de eerste twee onderzoeksvragen op. Ze werpen echter ook nieuwe vragen op. Want waarom wordt het strafrecht blijkbaar zoveel gebruikt voor wat oneerbiedig 'klein grut' kan worden genoemd? Waarom worden er niet meer 'betekenisvolle zaken' opgepakt en afgedaan? Kan de *optimum remedium*-gedachte al weer de prullenbak in? In het negende hoofdstuk wordt bij deze vragen stilgestaan. Dit hoofdstuk richt zich op de derde onderzoeksvraag van de onderhavige studie: *Waarom wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk opgepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoog-*

te/duur daarvan) bepaald? Onderdelen daarvan kwamen bij de bespreking van de kwantitatieve resultaten reeds aan bod. Een overkoepelend antwoord ontbreekt vooralsnog echter. Het onderhavige hoofdstuk vult dit gat. In dit hoofdstuk wordt de strafrechtelijke handhavingspraktijk ten aanzien van organisatiecriminaliteit nader geduid. Daarbij wordt uitgegaan van een samenspel van micro-, meso- en macrofactoren. Het theoretische model uit hoofdstuk 2 vormt hierbij het vertrekpunt.³⁸⁶

Vooropgesteld: het gros van de te bespreken factoren speelt een rol bij de beantwoording van zowel de vraag of een specifiek strafbaar feit strafrechtelijk wordt opgepakt, als bij de vraag of het feit buitengerechtelijk dan wel gerechtelijk wordt afgedaan en de vraag welke sanctie wordt opgelegd of gevorderd. Waar dit niet het geval is, wordt dit geëxpliciteerd.

9.2. Kenmerken van de overtreding en overtreder

Uit de interviews blijkt dat bepaalde kenmerken van de overtreding en de overtreder in hoge mate bepalend zijn voor het antwoord op de vraag welke delicten en verdachten strafrechtelijk worden opgepakt en hoe deze vervolgens worden afgedaan. Daarbij wordt met name veel belang toegekend aan de ernst van de overtreding (§9.3.1.) en de aard van de overtreder (§9.3.2.).

9.2.1. Ernst van de overtreding

Met betrekking tot de ernst van de overtreding hebben sommige respondenten het over 'de schaal van erg'. De gepercipieerde ernst van een zaak speelt een rol bij het bepalen of een zaak strafrechtelijk wordt opgepakt, of tot vervolging wordt overgegaan en hoe hoog de strafeis of sanctie zal zijn. Van alle criteria die bij het nemen van dergelijke beslissingen worden meegewogen is de ernst van een delict de meest belangrijke.

De ernst van een overtreding, zo blijkt uit de interviews, wordt in de eerste plaats vastgesteld op basis van het type schade. In het introductiehoofdstuk werden drie schadetypen onderscheiden: financieel-economische schade, fysieke en milieuschade, en maatschappij-ondermijnende schade. In

³⁸⁶ Hierbij is echter wel een kanttekening op zijn plaats. Vanwege de diversiteit en complexiteit van de verschillende besluitvormingsprocessen binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit, wordt in dit hoofdstuk niet expliciet gerefereerd aan *alle* 'beïnvloedende factoren' zoals die in hoofdstuk 2 werden besproken. Centraal staan de factoren zoals die uit de interviews naar voren kwamen. Wel komen alle 'hoofdcategorieën' uit hoofdstuk 2 aan bod.

het beleid en de requisitoiren wordt vooral het maatschappij-ondermijnende karakter van organisatiecriminaliteit benadrukt. Organiseatiecriminaliteit tast de integriteit van het financieel-economisch stelsel aan, zo luidt vaak de boodschap. Ook de respondenten kenmerken organisatiecriminaliteit bovenal als een maatschappij-ondermijnende criminaliteitsvorm.

Gevraagd naar de ergste *vormen* van organisatiecriminaliteit, blijken de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen echter vooral te worden geprikkeld door fysieke schade. Fysieke schade blijkt vaak de belangrijkste katalysator achter de wens om een verdachte te dagvaarden en voor de rechter verantwoording te laten afleggen. Mede omdat veel van de meer 'fysieke' delicten in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen, wordt dit wetboek als het meest moreel geladen instrument gezien. In algemene zin bestempelen de respondenten het bijzonder strafrecht als 'technischer' en 'feitelijker', en het commune strafrecht als 'echter' en 'leuker'. De constatering dat het bijzonder strafrecht 'feitelijker', en het commune strafrecht 'echter' wordt gevonden, is opmerkelijk. Waar de respondenten met dit onderscheid op doelen, is dat het bijzonder strafrecht in hun ogen vaak betrekking heeft op het naleven van vergunningvoorschriften. Zij beschouwen dit als 'hokjes afvinken'. Wordt bij controle een hokje niet afgevinkt, dan is de bewuste rechtspersoon in overtreding. Vervolgens gaat het vaak nog alleen om de vraag hoe verwijtbaar die overtreding is. In vergelijking hiermee zijn de commune strafbepalingen doorgaans 'globaler' en 'opener'. De 'rechtsstrijd' waartoe laatstgenoemde bepalingen uitnodigen, oefent een grote aantrekkingskracht uit op veel geïnterviewde officieren van justitie.

Dit betekent dat officieren van justitie intrinsiek vaak gemotiveerder zijn om op basis van het commune strafrecht (i.p.v. het bijzonder strafrecht) tot handhaving over te gaan. Tegelijkertijd is handhaving op grond van veel bijzondere strafbepalingen dikwijls 'eenvoudiger'. Immers, wanneer een verplicht hokje niet is afgevinkt, levert dit al een overtreding op. Een dergelijke overtreding is doorgaans dus relatief eenvoudig te constateren. Maar pas wanneer dit soort overtredingen fysieke schade en/of milieuschade (of ernstige risico's daarop) veroorzaken, zullen officieren in principe geneigd zijn om ze voor de rechter te brengen. Oftewel, 'feitelijke' en 'technische' overtredingen van bijzondere strafbepalingen monden in de regel uit in buitengerechtelijke sancties.

9.2.2. Aard van de overtreder

Naast de ernst van de overtreding speelt ook de aard van de overtreder een belangrijke rol met betrekking tot de strafvorderlijke keuzes die binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit worden gemaakt.

De figuur van de rechtspersoon: praktische en verbeeldingsbarrières

Met de 'aard van de overtreder' wordt in de eerste plaats gedoeld op het verschil tussen rechtspersonen en natuurlijke personen. Veel fraudefeiten en commune delicten waarmee rechtspersonen blijken hun strafblad in verband worden gebracht, worden geseponeerd, zo volgt uit de kwantitatieve onderzoeksresultaten. De belangrijkste reden hiervoor is dat de leidinggever wordt vervolgd. Wordt toch de rechtspersoon aangepakt, dan wordt daarmee vaak getransigeerd. De interviews bevestigen een breed gedragen voorkeur voor het strafrechtelijk aanpakken van natuurlijke personen. De relatie tussen het strafrecht en de figuur van de rechtspersoon wordt door veel respondenten als 'onnatuurlijk', 'geforceerd', 'ongelukkig', en door sommigen zelfs als een '*mismatch*' getypeerd.

Deze negatieve beschrijvingen zijn een gevolg van zowel praktische als verbeeldingsbarrières. Vanuit praktisch oogpunt kunnen rechtspersonen 'niet in de gevangenis worden geplaatst'. In de optiek van de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen kunnen zij 'op zitting' alleen een boete krijgen opgelegd. Regelmatig gaat het ook om rechtspersonen waar nauwelijks of helemaal niets meer 'te halen valt', omdat ze reeds failliet zijn.

Verbeeldingsbarrières vloeien voort uit de artificiële aard van de rechtspersoon. Met name wanneer het streven is om het strafrecht in te zetten voor het verkondigen van overtuigende morele boodschappen, geven officieren van justitie en parketsecretarissen de voorkeur aan het aanpakken en vervolgen van de natuurlijke persoon. Immers, in hun ogen is een rechtspersoon doorgaans slechts een vehikel, dat niet of nauwelijks tot de verbeelding spreekt. Om een strafzaak een 'gezicht' te geven is in de optiek van de respondenten vaak een verdachte in de vorm van een natuurlijke persoon nodig.

Grote en kleine rechtspersonen

Toch geldt dit niet altijd. Ook de verschillen *tussen* de rechtspersonen zijn groot. Blijkens de sepotstatistieken en de interviews doen verbeeldingsbarrières zich vooral voor bij kleine rechtspersonen. Het belang van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen manifesteert zich daarom met name bij rechtspersonen met een diffuse organisatiestructuur, een duidelijke

organisatiecultuur en een zekere omvang. Uit studies blijkt dat opsporingsambtenaren problemen ervaren bij het zoeken naar verantwoordelijke individuen binnen dergelijke rechtspersonen (Wells, 1996; Koopmans, 2013). De respondenten in het onderhavige onderzoek geven echter te kennen het in zulke situaties vooral onrechtvaardig te vinden om individuen eruit te lichten. Wanneer een delict voortvloeit uit de structuur en/of cultuur van een rechtspersoon, dan is het ook deze rechtspersoon die dit delict 'echt heeft gepleegd'. Bij grote ondernemingen is het zelfs zo dat de onderneming vaak een duidelijker 'gezicht' heeft dan de individuen die er werkzaam zijn. Kortom, officieren van justitie zijn in beginsel eerder bereid om het strafrecht in te zetten tegen grote dan tegen kleine rechtspersonen. Het feit dat er desalniettemin veel meer kleine dan grote rechtspersonen strafrechtelijk geregistreerd zijn, is allereerst een gevolg van het gegeven dat er ook veel meer kleine rechtspersonen zijn, maar ook van de constatering dat het gros van de organisatie-delicten een 'standaardzaak' is, die door een geautomatiseerd administratief systeem wordt afgedaan zonder dat een officier van justitie zich erover buigt.

Onwillige en onwetende overtreders

Tot slot, kan met betrekking tot de aard van de overtreder ook gewezen worden op de door veel respondenten gehanteerde onderverdeling in onwillige en overtredende overtreders. In tegenstelling tot andere studies (Hawkins, 2002; Hutter, 1997; Shapiro, 1984) maken de respondenten uit het onderhavige onderzoek nauwelijks gebruik van stereotypen ten aanzien van bepaalde bedrijfstakken. Men is niet argwanender richting bijvoorbeeld bouwondernemingen en afvalverwerkingsbedrijven, dan men is richting banken en verzekeraars. Dit kan te maken hebben met het feit dat in de onderhavige studie geen opsporingsambtenaren, maar voornamelijk 'vervolgingsambtenaren' zijn geïnterviewd. Die staan toch minder met hun voeten in de modder, en zien overtredingen vaak pas wanneer deze in processen-verbaal zijn vastgelegd. Wel heeft het Openbaar Ministerie bepaalde beroepsgroepen als prioriteit benoemd. Een voorbeeld waarvan de meeste respondenten goed op de hoogte zijn, zijn 'faciliteerders' als notarissen, makelaars en advocaten. Daarbij gaat het echter vaak om natuurlijke personen.

Belangrijker is dus het onderscheid tussen onwillige en onwetende overtreders. Dit onderscheid heeft te maken met de gepercipieerde mate van verwijtbaarheid. Onwetende overtreders zijn (rechts)personen die regels overtreden omdat ze daarvan niet op de hoogte zijn, ze de regels niet begrijpen, of omdat ze niet over de middelen beschikken om het gewenste gedrag te vertonen. Het gaat dan vaak om betrekkelijk kleine rechtspersonen die in

de marges van de economie actief zijn. Onwillige overtreders, daarentegen, zijn (rechts)personen die doelbewust de wet overtreden, dikwijls om kosten te besparen en zichzelf te verrijken. Doorgaans betreft het relatief grote rechtspersonen die in ieder geval in staat moeten worden geacht om op de hoogte te zijn van de geldende wet- en regelgeving, deze te begrijpen en ook na te leven. Maar het etiket 'onwillige overtreder' kan ook voortvloeien uit de wijze waarop een overtreder zich gedraagt nadat zijn overtreding is vastgesteld. Hierop wordt nog uitgebreid ingegaan wanneer we stilstaan bij de wijze waarop de interacties tussen de handhaver en de overtreder de afdoeningsbeslissingen beïnvloeden (§9.5).

9.3. Persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver

Eerst richten we onze aandacht op de persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver. Net als de categorie 'kenmerken van de overtreding en de overtreder' betreft het een categorie met 'beïnvloedende factoren' op micro-niveau. Iemands afkomst, opleiding en ervaringen beïnvloeden de wijze waarop diegene betekenis geeft aan de wereld om hem heen (Hawkins, 2002). Interpretatieve kaders verschillen per individu en zijn daarmee in principe uniek.

9.3.1. Beleidsmedewerkers en handhavers

Toch kunnen we op dit punt ook een aantal 'groepen' onderscheiden. Interessant is bijvoorbeeld het onderscheid tussen enerzijds beleidsmedewerkers en anderzijds parketsecretarissen en officieren van justitie. De beleidsafdeling van het Functioneel Parket is niet alleen fysiek, maar ook in de dagelijkse praktijk van het FP, afgescheiden van de beleidsuitvoerders. De beide 'groepen' stellen uiteenlopende belangen voorop. Beleidsmedewerkers hechten vooral belang aan het 'grote plaatje' en de uniformiteit in de strafrechtelijke handhaving van organisatiecriminaliteit. Officieren van justitie en parketsecretarissen, daarentegen, houden zich bezig met de gevarieerde en dynamische praktijk van alledag. Op basis van concrete feiten en omstandigheden proberen zij doorgaans maatwerk te leveren.

Deze uitgangspunten sluiten niet altijd naadloos op elkaar aan. Illustratief hiervoor zijn de opvattingen van de respondenten ten aanzien van de in de loop der jaren gewijzigde samenstelling van het Tripartite Overleg (TPO) en Centraal Selectie Overleg (CSO). Het TPO en CSO zijn bedoeld om de zaken te selecteren die voor strafrechtelijke opsporing, vervolging en afdoe-ning in aanmerking komen (Westra, 2006). Tot enkele jaren geleden maakte

ook een beleidsmedewerker deel uit van de verschillende TPO's en CSO's. Nu dit niet langer het geval is, hebben beleidsmedewerkers het idee dat hun werk te snel terzijde wordt geschoven en dat in de beslissingen die worden genomen te zeer de individuele voorkeuren van de officieren en parketsecretarissen doorklinken. De officieren en parketsecretarissen, daarentegen, zeggen de beleidsmatige inbreng tijdens de TPO's en CSO's niet te missen. Zij vertrouwen erop dat zij zelf prima in staat zijn om in een concreet geval de juiste beslissing te nemen. Het beleid speelt hierbij slechts op de achtergrond een rol.

Dus hoewel het aantal (interne) beleidsdocumenten ter sturing van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit de afgelopen jaren is toegenomen, is het onduidelijk hoe dit beleid doorwerkt in de concrete keuzes die tijdens TPO's en CSO's worden gemaakt.³⁸⁷ Uit de interviews blijkt dat (verwervings)officieren van justitie betrekkelijk veel vrijheid ervaren bij het selecteren van zaken die in hun optiek voor strafrechtelijke handhaving in aanmerking komen. Als gevolg hiervan zijn de persoonlijke achtergrond en attitudes van een individuele (verwervings)officier van invloed op de selectie van zaken en de wijze waarop deze vervolgens worden afgedaan.

9.3.2. 'Doorstromers' en 'zij-instromers'

Een wat betreft de interpretatieve kaders relevant groepsmatig onderscheid is dat tussen de zogenoemde 'doorstromers' en 'zij-instromers'. Decennialang bestond het OM vooral uit 'doorstromers': mensen die vanuit de collegebanken voor een ambtelijke carrière in de strafrechtspleging kozen en binnen deze strafrechtspleging actief bleven. Op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt met name sinds de komst van het FP echter bewust naar personeel 'van buiten' gezocht. Het gaan dan vooral om specialisten uit het bedrijfsleven, zoals accountants, fiscalisten, advocaten en bankiers. Deze 'zij-instromers' brengen specifieke expertise met zich mee. Expertise, waarover het OM volgens onderzoek in het verleden te weinig beschikte (Van de Bunt & Peek, 1987; Brants & Brants, 1991; Nelen e.a., 1994).

Het FP is dus een mix van 'doorstromers' en 'zij-instromers'. Voor alle officieren van justitie en parketsecretarissen geldt dat zij in de uitoefening van hun werkzaamheden verschillende doelen nastreven en daarbij uiteenlopende belangen afwegen. Het idee dat een individuele officier van justitie of

³⁸⁷ Overigens is het beleid uiteraard wel van invloed op de strafvorderlijke keuzes die in de praktijk worden gemaakt. En omdat de interpretatieve kaders van de beleidsmedewerkers mede ten grondslag liggen aan dit beleid, oefenen zij ook invloed uit op de handavingskeuzes.

parketsecretaris uitsluitend bezig is met criminaliteitsreductie is een te simplistische voorstelling van zaken. Uiteraard proberen officieren van justitie en parketsecretarissen organisatiecriminaliteit aan te pakken en in te dammen. Tegelijkertijd zijn zij echter bezig met het handhaven van een baan, het managen van de *workload*, het *pleasen* van hun leidinggevendenden, het concurreren met of zelfs aftroeven van hun collega's, het naleven van regelgeving, het creëren van een bepaald imago of het verwerven van een zekere status, et cetera. Kortom, pure criminaliteitsbestrijding is slechts één van de doelen die in de handhavingspraktijk worden nagestreefd. Van de Bunt (1985) concludeerde in zijn participierend observatieonderzoek naar het Openbaar Ministerie dat een officier van justitie tegelijkertijd een onpartijdige belangenafweger ('magistraat'), een aan beleidsdocumenten conformerende medewerker ('ambtenaar') en een zo efficiënt mogelijke werkvoorraadverslinder ('werker') is. Deze drie aspecten dienen officieren van justitie in de uitoefening van hun dagelijkse werkzaamheden continu te balanceren.

Met de toegenomen 'maatschappelijke oriëntatie' van het OM kan hier een vierde ideaaltypische 'officier van justitie' aan worden toegevoegd: de *boodschapper*. Deze *boodschappers* wensen het strafrecht vooral op een expressieve wijze in te zetten (vgl. Hawkins, 2002). Ze willen morele boodschappen verkondigen. Hun boodschappen zijn gericht aan de overtreder, aan potentiële overtredders, maar bovenal aan de maatschappij. *Boodschappers* willen laten zien hoe zij publieke waarden verdedigen. Iedere officier van justitie herbergt deze eigenschap, maar vooral de zij-instromers hechten bovengemiddeld veel waarde aan dit aspect van hun werk.

De communicatie met de samenleving wordt dus niet alleen op beleidsniveau ('maatschappelijke oriëntatie'), maar ook door de individuele officieren van justitie en parketsecretarissen belangrijk gevonden. Hierbij is een voorname rol weggelegd voor het openbare strafproces. In de ogen van de respondenten is het openbare strafproces bij uitstek het podium waarop morele boodschappen kunnen worden verkondigd.

Voor sommige officieren van justitie is de spanning die een openbare terechtzitting met zich meebrengt, een van de belangrijkste redenen waarom ze dit beroep hebben gekozen en willen blijven uitoefenen. Dit geldt in het bijzonder voor de zij-instromers. Deze zij-instromers zijn vaak afkomstig uit het bedrijfsleven. Als bijvoorbeeld advocaat of accountant verdienden zij doorgaans beduidend meer dan als officier van justitie. Toch besloten zij op een gegeven moment om van de commerciële sector naar de publieke sector over te stappen. Vaak had dit te maken met een persoonlijke wens om, in ieder geval voor een bepaalde periode, 'de publieke zaak te dienen' of om 'bij te

dragen aan het maatschappelijk welzijn'. Een groot deel van de aantrekkingskracht komt echter ook voort uit het spannende karakter van het werk.

Individuele verschillen daargelaten, hechten zij-instromers, zoals gezegd, meer belang aan het zijn van *boodschapper* dan doorstromers. De 'juiste zaken goed doen' kan voor doorstromers en zij-instromers verschillende betekenissen hebben. Het gaat dan met name om de wijze waarop een zaak wordt afgedaan. Waar doorstromers in de eerste plaats oog hebben voor de juridische merites van een zaak en daarbij begrip kunnen opbrengen voor organisatorische gewoontes en beperkingen, daar stellen zij-instromers het publiekelijk verkondigen van morele boodschappen vaak voorop.

In algemene zin blijkt uit dit onderzoek in ieder geval dat het zijn van officier van justitie tegenwoordig niet alleen magistratelijke, ambtelijke en werker-aspecten met zich meebrengt, maar ook een *boodschapper*-component kent die de expressiviteit van strafrechtelijk ingrijpen vooropstelt. In §9.6 zullen we zien dat de expressiviteit van het strafrecht niet alleen vanuit individuele motieven wordt aangewend, maar ook organisatorische belangen kan dienen. Eerst staan we echter stil bij het laatste cluster van beïnvloedende factoren op microniveau.

9.4. Interacties tussen de handhaver en de overtreder

Het derde en laatste cluster van beïnvloedende factoren op microniveau wordt gevormd door de interacties tussen de handhaver en de overtreder. Blijkens de criminologische literatuur blijken deze interacties in hoge mate van invloed op de handhavingskeuzes die in een concreet geval worden gemaakt (Nielsen, 2006; Hutter, 1997; Hawkins, 1984; 2002; Croall, 1993; Pontell e.a., 1994; Mascini & Van Wijk, 2009). De interacties met de vermoedelijke overtreder geven aan wat er nog nodig is om deze tot regelnaleving te dwingen (vgl. Ayres & Braithwaite, 1992) en tegelijkertijd kleuren ze het beeld met betrekking tot zijn 'verdiende loon' (Hawkins, 2002). Dit wordt bevestigd door de interviews in het kader van het onderhavige onderzoek. Deze interviews laten zien dat de interacties tussen de handhaver en de overtreder vooral een rol spelen bij het bepalen of al dan niet tot vervolging wordt overgegaan. Het gaat dus om de vraag of een zaak buitengerechtelijk dan wel gerechtelijk wordt afgedaan.

De interviews lieten zien dat het door veel officieren van justitie en parketsecretarissen gemaakte onderscheid tussen onwillige en onwetende overtreiders deels is gestoeld op de wijze waarop een vermoedelijke overtreder zich gedraagt nadat zijn vermoedelijke overtreding door een opsporings-

of vervolgingsdienst is geconstateerd. Bekent de overtreder schuld? Toont hij berouw? Heeft hij spijt? Verleent hij (volledige) medewerking aan het onderzoek? Past hij zijn bedrijfsvoering aan? Treft hij zelf disciplinaire of compliancemaatregelen? Hoe meer van deze vragen met 'ja' worden beantwoord, hoe groter doorgaans de kans dat de overtreding buitengerechtelijk – vaak middels een transactie – wordt afgedaan. Het onderscheid tussen onwillige en onwetende overtreders kan dus gebaseerd zijn op zowel de nalevings- en overtredingsmotieven *vooraf*, als op het gedrag van een overtreder *nadat* zijn vermoedelijke overtreding aan het licht gekomen is.

9.4.1. OM-persberichten

Ter staving van deze bevinding bestudeerde ik, naast de interviews, alle OM-persberichten die tussen 2009 en 2015³⁸⁸ verschenen naar aanleiding van een hoge en/of bijzondere transactie. Zoals besproken in hoofdstuk 3, dienen hoge en bijzondere transacties op grond van de AAFD-richtlijnen gepaard te gaan met een persbericht. In deze persberichten wordt beknopt ingegaan op de aard van de overtreding. Daarnaast wordt aangegeven waarom in het concrete geval voor een transactie is gekozen. Voor zaken die middels een hoge en/of bijzondere transactie worden afgedaan, geldt immers het uitgangspunt 'dagvaarden, tenzij'. De redenen die in de geselecteerde persberichten voor buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een hoge en/of bijzondere transactie worden aangedragen heb ik in kaart gebracht (Tabel 9.1).

In totaal gaat het om 62 bestudeerde OM-persberichten. Bijna drie kwart (74,2%; N=42) daarvan werd door het Functioneel Parket gepubliceerd. Ongeveer tweede derde (66,1%; N=41) van de persberichten heeft betrekking op een hoge transactie. Tabel 9.1 laat zien welke redenen het OM blijkens de persberichten doen besluiten dat een hoge en/of bijzondere transactie een 'passende afdoening' is. Logischerwijs kan één persbericht meerdere redenen omvatten. In totaal blijken de 62 persberichten 215 redenen naar voren te schuiven. Deze kunnen worden onderverdeeld in 27 'typen' redenen. Een derde (N=9) daarvan heeft betrekking op de interacties tussen de handhaver en de vermoedelijke overtreder nadat de vermoedelijke overtreding is vastgesteld.

³⁸⁸ Het oudste persbericht dateert van 9 januari 2009; het meest recente van 12 november 2014.

Tabel 9.1 Waarom wordt de hoge/bijzondere transactie als een ‘passende afdoening’ beschouwd?

Transactiegrond	N	%
1 Doelmatigheid/proceseconomie/afslanking	32	23,4
2 Bedrijfsvoering aangepast/(compliance)maatregelen getroffen	23	16,8
3. Schade is hersteld	19	13,9
4. Belangen van de benadeelde partij	17	12,4
4. Tijdsverloop/oude feiten	17	12,4
5. Natuurlijke personen worden wel vervolgd	14	10,2
6. (Volledige) medewerking verleend	13	9,5
7. Ondergeschikte rol	10	7,3
7. Rechter was vermoedelijk tot een soortgelijke sanctie gekomen	10	7,3
8. Er is ook een schikking met de Belastingdienst overeengekomen	7	5,1
8. Persoonlijke omstandigheden (leeftijd, ziekte, etc.)	7	5,1
8. Verdacht heeft spijt/betreurt het gebeurde/is zich bewust van de ernst	7	5,1
9. Geen nieuwe overtredingen	5	3,6
9. Zelf melding gemaakt/aangifte gedaan	5	3,6
10. Eigen intern onderzoek uitgevoerd	4	2,9
10. Geen sprake van zelfverrijking	4	2,9
11. Disciplinaire maatregelen	3	2,2
11. Nieuw bestuur	3	2,2
11. Zaak heeft reeds ingrijpende gevolgen voor verdachte gehad	3	2,2
12. Geen bewuste overtreding	2	1,5
12. Geen economisch gewin	2	1,5
12. Veel media-aandacht	2	1,5
12. Verdachte is een rechtspersoon: geen toegevoegde waarde vervolging	2	1,5
13. Bedrijf inmiddels failliet	1	0,7
13. Geen slachtoffers gevallen	1	0,7
13. Gevaar voor herhaling als klein ingeschat	1	0,7
13. Verantwoordelijken niet meer bij bedrijf werkzaam	1	0,7
Totaal	215	100

Van alle in de 62 persberichten opgevoerde redenen heeft maar liefst 40% (N=86) betrekking op het gedrag van de verdachte nadat deze onderwerp van onderzoek is geworden. De belangrijkste daarvan zijn het aanpassen van de bedrijfsvoering of het treffen van (compliance)maatregelen (N=23), het herstellen van de schade (N=19), en het verlenen van medewerking aan het onderzoek (N=13). Maar ook het uiten van spijt (N=7), het uitvoeren van een intern onderzoek (N=4) en het treffen van disciplinaire maatregelen (N=3) weegt het OM mee in zijn beslissing om al dan niet te vervolgen.

9.4.2. Gedragsverandering

Hoge en bijzondere transacties kunnen doorgaans met recht ‘maatwerktransacties’ worden genoemd. Gekeken wordt naar de specifieke feiten en omstandigheden van het concrete geval. De interacties met de vermoedelijke overtreder acht het Openbaar Ministerie daarbij van groot belang. De aantrekkelijkheid van maatwerktransacties is voor het OM gelegen in de mogelijkheid om een breed palet aan afspraken met de vermoedelijke overtreder overeen te komen. Dit palet is breder dan het instrumentenpalet waarover de strafrechter beschikt. Veel respondenten vinden dan ook dat ze met ‘maatwerktransacties’ responsiever kunnen optreden dan de rechter in een strafproces zou kunnen zijn.

Binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zijn de wensen van veel officieren van justitie en parketsecretarissen vooral gericht op het realiseren van gedragsverandering. De respondenten stellen dat het soms weliswaar nodig is om ten behoeve van de vergelding ‘een statement’ te maken. In het geval van rechtspersonen worden overtredingen doorgaans echter instrumentalistischer benaderd.

Een instrumentele inzet van het strafrecht is in lijn met de in hoofdstuk 3 uitvoerig besproken *optimum-remedium*-gedachte. Deze gedachte ligt ten grondslag aan het huidige strafvorderlijke beleid en houdt in dat het strafrecht daar moet worden ingezet waar dat het meeste effect sorteert. Blijkens de interviews zetten officieren van justitie in maatwerkwaken vooral in op gedragsverandering. Met name wanneer de verdachte een rechtspersoon betreft. Vanwege hun artificiële aard lenen rechtspersonen zich minder dan natuurlijke personen voor een vergeldende inzet van het strafrecht. Gedragsverandering is vaak het ultieme doel. Wanneer verdachte rechtspersonen hiervan al in een vroeg stadium blijk geven, dan kan dat een gang naar de strafrechter in de ogen van de officier van justitie overbodig maken.

9.5. Organisatorische setting

Het tweede hoofdcluster van factoren die van invloed zijn op de strafvorderlijke beslissingen van het Openbaar Ministerie, betreft de organisatorische setting. Het gaat hier om het juridisch en organisatorisch mandaat waarbinnen het OM zijn beslissingen moet nemen. Het juridisch mandaat bestaat uit de mogelijkheden die het recht het Openbaar Ministerie biedt om organisatiecriminaliteit strafrechtelijk aan te pakken. Het organisatorisch mandaat wordt gevormd door onder meer het strafvorderlijk beleid en de middelen die het OM ter beschikking staan.

9.5.1. De *optimum-remedium-gedachte*: selectieoverleggen, TPO's en handhavingsarrangementen

Centraal in het meest recente strafvorderlijke beleid staat de *optimum-remedium-gedachte*. De centrale positie van de *optimum-remedium-gedachte* is niet alleen in meerdere beleidsdocumenten vastgelegd (zie o.m. Openbaar Ministerie, 2014; Functioneel Parket, 2013); hij wordt ook 'bewaakt' in bijvoorbeeld selectieoverleggen, tripartite overleggen en handhavingsarrangementen. Wanneer het OM in overleg treedt met zijn ketenpartners over welke zaken strafrechtelijk moeten worden opgepakt en afgedaan, dan wordt dit aan de hand van het *optimum-remedium*-beginsel bepaald. Vrijwel alle respondenten bleken dan ook goed bekend met dit beginsel.

Maar als de *optimum-remedium-gedachte* zo dominant is in het beleid, en als er in verschillende samenstellingen wordt gewaakt voor een correcte toepassing van dit beginsel in de praktijk; hoe kan het dan dat het overgrote merendeel van de strafbare feiten die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn bestudeerd, niet zozeer betekenisvol maar veelvoorkomend en betrekkelijk eenvoudig is? Het antwoord op deze vraag is grotendeels gelegen in de wijze waarop de strafrechtsketen is georganiseerd en de beperkte personele capaciteit waarover het OM beschikt.

9.5.2. Efficiency als 'de maat der dingen'

Het strafrecht is onderdeel geworden van een bredere transitie binnen het openbaar bestuur waarin *New-Public-Management*-ideeën over efficiency 'de maat der dingen' zijn geworden (Hoogenboom, 2014: 124; Plessers e.a., 2005; Bovens, 2004; Boutellier, 2006; Mak, 2008; Huls, 2009). Ook het strafrechtelijk aanpakken van organisatiecriminaliteit is in toenemende mate een bedrijfseconomisch afwegingsproces geworden, zo blijkt uit de interviews. Het feit dat efficiency de meest voorkomende transactiegrond vormt (Tabel 9.1), illustreert deze ontwikkeling.

Volgens Hoogenboom (2014) heeft het strafrecht voor de overheid ook een financiële functie gekregen. Hoogenboom stelt dat deze financiële functie uit drie componenten bestaat: 1) een administratief systeem dat routinematig grote aantallen geautomatiseerde boetes oplegt, 2) de transacties of schikkingen in grote fraudezaken, en 3) de nadruk die tegenwoordig op het thema 'afpakken' wordt gelegd. Alle drie de componenten van de financiële functie van het strafrecht zijn ook in het onderhavige onderzoek te herkennen. Tezamen geven zij een inkijkje in de wijze waarop het Openbaar Ministerie met organisatiecriminaliteit omgaat.

Een administratief systeem met geautomatiseerde boetes, maar ook maatwerk in betekenisvolle zaken

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit is in de eerste plaats een capaciteitsvraagstuk (Nelen e.a., 1994). Grote delen van het Openbaar Ministerie wordt bekostigd op basis van het principe 'PxQ' of 'prijs maal hoeveelheid' (Galan Groep, 2013).³⁸⁹ Binnen deze financieringssystematiek wordt er dus op cijfers gestuurd. Reguliere parketten geven aan het begin van het jaar aan hoeveel zaken zij bij benadering zullen draaien. Aan iedere zaak is een gemiddelde kostprijs gekoppeld. Tezamen bepalen het aantal zaken en de gemiddelde kostprijs de begroting van het parket. Deze financieringssystematiek wordt vertaald naar de handhavingspraktijk in de vorm van een administratief systeem dat op een betrekkelijk efficiënte wijze grote aantallen veelvoorkomende delicten kan verwerken door deze middels gestandaardiseerde en geautomatiseerde financiële sancties af te doen.

Uit de vier voorgaande hoofdstukken blijkt dat een groot deel van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit bestaat uit veelvoorkomende en relatief eenvoudige delicten die middels een snelle en goedkope 'systeemtransactie' worden afgedaan. Dergelijke afdoeningen houden het systeem beheersbaar en voorkomen dat de strafrechtsketen 'kopje onder gaat'. Volgens alle respondenten zou het Openbaar Ministerie zonder de mogelijkheid van de 'systeemtransacties' zich nauwelijks nog kunnen toeleggen op de zaken 'die er echt toe doen'. Want dat is het vertekenende: in aantallen strafbare feiten en zaken uitgedrukt, bestaat het gros van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit inderdaad uit wat oneerbiedig 'klein grut' zou kunnen worden genoemd. Gemeten in tijd en energie houden officieren van justitie en parketsecretarissen zich echter veel meer bezig met (middel)grote en vaak complexe 'betekenisvolle zaken'. Zeker bij een specialistisch parket als het Functioneel Parket.

Op basis van de statistieken uit de vier voorgaande hoofdstukken concluderen dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit blijkt geeft van 'klassenjustitie' – in de zin van bewuste bevoordeling van 'organisatiecriminelen' ten opzichte van conventionele criminelen – is daarom te kort door de bocht. In het strafvorderlijk beleid wordt, zo bleek uit hoofdstuk 3, juist specifiek ingezet op betekenisvolle zaken: zaken die "per definitie straf-

³⁸⁹ Hierbij moet wel worden aangetekend dat vanaf 2004 een groeiend aandeel in het budget van het Openbaar Ministerie is gefinancierd vanuit programma's en verhoudingsgewijs minder vanuit PxQ-productie. Zie: Galan Groep, 2013: 3.

rechtelijk relevant zijn gelet op aard, omvang en ernst van de criminele gedraging, de persoon van de verdachte en de gevolgen voor het slachtoffer en de maatschappij” (Functioneel Parket, 2012: 17). In de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit proberen officieren van justitie en parketsecretarissen dan ook zoveel mogelijk betekenisvolle zaken zo goed mogelijk af te doen. De capaciteit is echter beperkt. Voor veel van de geïnterviewde (oud-)officieren van justitie en parketsecretarissen is het devies daarom ‘roeien met de riemen die je hebt’.

Transacties in grote fraudezaken

Dit devies komt onder meer tot uiting in het gebruik van transacties om grote fraudezaken af te slanken. Dergelijke transacties vormen de tweede component van de financiële functie van het strafrecht. Voor het Openbaar Ministerie is de transactie een aantrekkelijke afdoeningsmodaliteit. Zeker wanneer de verdachte een rechtspersoon betreft. Het aanbieden van een transactie levert een zekerder resultaat op, maar is bovenal sneller en goedkoper. Ondanks dat de transactie strikt genomen een overeenkomst tussen het OM en de verdachte is, wordt zij volgens de respondenten in de praktijk ervaren als een sanctie. Het accepteren van een transactie levert ook een aantekening in het Justitieel Documentatiesysteem op.

‘Systeemtransacties’ zijn bedoeld om strafrechtelijk systeem ‘beheersbaar te houden’. Dikwijls betreft het aanbieden van een systeemtransactie niet zozeer een bewuste keuze van een individuele officier van justitie, maar een door het beleid voorgeschreven en automatisch gegenereerde afdoening. ‘Maatwerktransacties’ komen wel doelbewust tot stand. Maatwerktransacties zijn bedoeld om responsief te kunnen optreden en om grote strafzaken af te slanken. Regelmatig worden dergelijke transacties aangeboden wanneer de verdachte: een relatief grote rechtspersoon (want geen gevangenisstraf mogelijk maar wel ‘geld te halen’) is; in het transactietraject eenzelfde sanctie kan worden ‘gescoord’ als ‘op zitting’ mogelijk zou zijn; binnen dezelfde zaak via de vervolging van natuurlijke personen morele boodschappen kunnen worden verkondigd; er een reële mogelijkheid is dat de verdediging een groot aantal getuigen wil horen; en er nog nauwelijks toegevoegde waarde uitgaat van een extra vervolging.³⁹⁰

³⁹⁰ Uit hoofdstuk 8 bleek voorts dat ‘maatwerktransacties’ worden gebruikt om eventuele schadelijke nevengevolgen strafprocessen tegen grote ondernemingen te voorkomen. Grote ondernemingen vertegenwoordigen navenante economische belangen. Ze bieden werkgelegenheid aan grote aantallen mensen, dragen (soms) aanzienlijke belastingssommen af, zijn belangrijk voor de concurrentiepositie van de nationale economie, en zijn belangrijk voor

Ook ‘maatwerktransacties’ zijn dus een uitvloeisel van onder meer het binnen het OM breed gedragen efficiëncystreven. Met ‘maatwerktransacties’ zijn soms grote bedragen gemoeid. Zo kwam SBM Offshore in het najaar van 2014 een transactie van in totaal US\$ 240 miljoen overeen met het Nederlandse Openbaar Ministerie in verband met omkoping en valsheid in geschrift³⁹¹, betaalde Rabobank in oktober 2013 €70 miljoen vanwege rentemanipulatie³⁹², en maakte Ballast Nedam eind 2012 €5 miljoen over met betrekking tot betalingen aan buitenlandse agenten³⁹³. In sommige gevallen bestaan dergelijke transacties uit een ‘boetedeel’ en een ‘ontnemingsdeel’. En met dit laatste komen we bij de derde component van de financiële functie van het strafrecht.

Afpakken

De derde component van de financiële functie van het strafrecht betreft de aandacht die met name de laatste jaren uitgaat naar het thema ‘afpakken’. De toegenomen aandacht voor dit thema is van invloed op de vraag welke strafbare feiten strafrechtelijk worden opgepakt en hoe deze vervolgens worden afgedaan. De wijze waarop met het thema ‘afpakken’ wordt omgegaan, illustreert hoe cijfers en *targets* worden gebruikt om de strafrechtelijke afdoeningspraktijk te sturen.

‘Afpakken’ houdt in dat het van misdaad afkomstige geld wordt ontnomen. Ook hiermee zijn soms grote bedragen gemoeid. Ter illustratie: het totale transactiebedrag van US\$ 240 miljoen in de SBM-Offshore-casus bestond voor US\$200 miljoen uit ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. KPMG betaalde eind 2013 een transactiebedrag van €7 miljoen, waarvan €3,5 miljoen ontneming³⁹⁴, terwijl de op de strafzaak omtrent First

leveranciers, consumenten en aandeelhouders. In dergelijke gevallen zeggen sommige respondenten aan *damage control* (Barak, 2012) te doen.

³⁹¹ <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@87202/sbm-offshore-betaalt/> (geraadpleegd op 21 januari 2015).

³⁹² <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@32206/rabobank-betaalt-70/> (geraadpleegd op 21 januari 2015). Opmerkelijk is overigens dat in het bijbehorende persbericht geen concrete rechtsgrond wordt genoemd voor de met Rabobank overeengekomen transactie.

³⁹³ <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@31092/transactie-ballast/> (geraadpleegd op 21 januari 2015).

³⁹⁴ <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@32396/kpmg-treft-schikking/> (geraadpleegd op 21 januari 2015).

Curaçao International Bank N.V. (FCIB) gebaseerde ontneming in de zomer van 2013 met het OM werd geschikt voor een bedrag van €34,5 miljoen³⁹⁵.

Tegenwoordig vormt ‘afpakken’ één van de drie kernthema’s van het Functioneel Parket (naast fraude en milieucriminaliteit). De aandacht voor ‘afpakken’ heeft de laatste jaren een vlucht genomen. Hieraan ligt een ‘politieke investering’ ten grondslag. Uit de interviews blijkt dat het OM steeds vaker werd gevraagd hoe het mogelijk was dat het OM niet meer dan €30 miljoen tot €35 miljoen per jaar wist af te pakken. Dit ondanks dat uit verschillende rapporten bleek dat er jaarlijks vele miljarden aan geld worden verdiend. Het OM heeft toen een afspraak gemaakt met het departement van Veiligheid en Justitie. Het ministerie investeerde €20 miljoen en het OM verplichtte zich om die investering plus €60 miljoen extra ‘terug te verdienen’ door middel van afpakken. De ‘afpaktargets’ nemen structureel toe. In de *Veiligheidsagenda 2015-2018* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014) werd voor 2015 een target genoemd van €90,6 miljoen. Dit loopt in de komende jaren op tot €115,6 miljoen in 2018.

De aanpak met betrekking tot afpakken wordt dus met behulp van cijfers gestuurd. In tegenstelling tot het verleden gaat het tegenwoordig niet meer om een X aantal ontnemingszaken per officier per jaar, maar om een X bedrag voor het gehele OM per jaar. Vooralsnog slaagt het OM erin om de gestelde *targets* te realiseren. Het gros van de geïnterviewde officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers is positief over deze ontwikkeling. Onder het motto ‘misdaad mag niet lonen’ juichen zij de toegenomen aandacht voor het thema ‘afpakken’ toe. Enkelen blijven echter kritisch. Zij zijn van mening dat het succes van het OM op dit terrein nog te zeer afhankelijk is van toeval. In hun optiek worden de afpakcijfers nog te veel gekleurd door incidentele successen.

Al met al is er sprake van een terugverdienmodel; de politieke investering moet ruimschoots worden terugverdiend. Dit sluit aan bij recente oproepen om niet te bezuinigen maar juist te investeren in de aanpak van organisatiecriminaliteit.³⁹⁶ Dergelijke investeringen zouden een veelvoud kunnen opleveren van wat ze kosten. De meningen van de respondenten ten aanzien van deze constructie zijn wisselend. Sommige officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers menen dat een strafrechtelijk orgaan ‘zo niet mag denken’. Onder het mom van ‘misdaad mag niet lonen’ beschou-

³⁹⁵ <https://www.om.nl/onderwerpen/afpakken/@32018/strafzaken-fcib/> (geraadpleegd op 21 januari 2015).

³⁹⁶ Zie o.m. *Kamerstukken II* 2010/11, 29 911, nr. 50 en *Kamerstukken II* 2010/11, 29 911, nr. 51.

wen anderen 'afpakken' echter als een gerechtvaardigde component van de financiële functie van hun werkzaamheden.

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit is onder invloed van *New-Public-Management*-ideeën deels een bedrijfseconomisch afwegingsproces geworden. Efficiency is naast effectiviteit een centrale waarde en de laatste jaren worden er enkele mogelijkheden verkend om te 'verdienen' aan de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Het OM profileert zich als organisatie niet alleen door in individuele strafzaken kundig op te treden, maar ook door bepaalde kwantificeerbare resultaten (vgl. Hawkins, 2002) te boeken. Of het nu gaat om een bepaald aantal zaken per jaar of om het ontnemen van een bepaald bedrag aan wederrechtelijk verkregen vermogen, om zijn bestaan te legitimeren, moet het OM ook kwantitatieve resultaten boeken.

9.6. Sociale, economische en politieke omgeving

Het laatste hoofdcluster van factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden bestaat uit de sociale, economische en politieke omgeving. Het strafrechtelijk aanpakken van organisatiecriminaliteit vindt niet plaats in een maatschappelijk vacuüm, maar wordt gevoed en gestuurd door de bredere sociale, economische en politieke context.

9.6.1. Toegenomen aandacht en afgenomen morele ambivalentie

In hoofdstuk 1 werd reeds de toegenomen aandacht voor, en de afgenomen morele ambivalentie ten aanzien van organisatiecriminaliteit besproken. Amerikaanse onderzoeksresultaten op dit terrein (zie o.m. Cullen e.a., 2009; Simpson, 2002; Friedrichs, 2010) kunnen uiteraard niet één-op-één worden vertaald naar Nederland. Massale protesten tegen het bedrijfsleven zijn in Nederland goeddeels uitgebleven. Ook een fenomeen als de *perp walk* (Cavender e.a., 2010) is in Nederland niet bekend. Desalniettemin erkennen ook de geïnterviewde officieren van justitie, parketsecretarissen en OM-beleidsmedewerkers dat ze het maatschappelijk klimaat momenteel 'mee hebben'. De toegenomen aandacht voor organisatiecriminaliteit maakt dit fenomeen zichtbaarder (en andersom). Hetzelfde geldt voor de financiële crisis van de afgelopen jaren. In economisch moeilijke tijden komen bedrijfsmatige misstanden vaak eerder aan het licht (Huisman, 2009; 2011; Black, 2005; 2007).

9.6.2. Politieke context: bezuinigingen en zichtbare resultaten

De toegenomen maatschappelijke aandacht voor organisatiecriminaliteit gaat ook gepaard met een actievare bemoeienis vanuit de politiek. Grote fraudezaken leiden dikwijls tot kritische Kamervragen en de fraudeaankpak staat in politiek opzicht sowieso in de spotlights (Brants & Brants, 1991; Bakker, 2014). De toegenomen maatschappelijke en politieke aandacht voor organisatiecriminaliteit brengt hoge verwachtingen met zich mee. Of het nu gaat om ontnemingsbedragen of hoge en bijzondere transacties; de maatschappij en de politiek zitten er vaak bovenop. Men verwacht een punitievere aankpak, met hogere boetes en langere gevangenisstraffen.

Tegelijkertijd zijn de middelen om dit te realiseren echter beperkt. Ook de justitieketen blijft in deze economisch moeilijke tijden niet gevrijwaard van forse bezuinigingen. In het voorjaar van 2013 werd aangekondigd dat het Openbaar Ministerie bijna een kwart van zijn budget moet inleveren.³⁹⁷ Dit brengt het OM in een lastig parket. Want hoe kan men tegemoet blijven komen aan maatschappelijke en politieke verwachtingen, terwijl de middelen daartoe worden beperkt? Geïnspireerd door het werk van Sparrow (2000) stelt het OM prioriteiten. Deze prioriteiten kunnen echter betrekkelijk gemakkelijk worden achterhaald door de realiteit van alledag.

De gevoelde frictie tussen enerzijds de toegenomen aandacht voor de bestrijding van organisatiecriminaliteit en de hoge verwachtingen die daarbij komen kijken, en anderzijds het inkrimpen van het justitieel apparaat, wordt door meerdere respondenten ervaren als een spanningsveld tussen ‘kwantiteit en kwaliteit’. Deze respondenten vragen zich af of het FP zal blijven kiezen voor betekenisvolle zaken en maximale effectiviteit, of dat onder invloed van NPM-ideeën ook het FP zich steeds meer zal gaan richten op behapbare zaken en zichtbare resultaten.

9.7. Grote strafzaken in het licht van de *optimum-remedium*-gedachte

De voorgaande paragrafen bestreken een breed palet aan factoren die blijkens de interviews met officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers, advocaten en wetenschappers van invloed zijn op de strafrechtelijke aankpak van organisatiecriminaliteit. Hoe deze factoren met elkaar interacteren, kan het best worden geïllustreerd door dieper in te gaan op de wijze waarop met zaken wordt omgegaan die in de vier vorige hoofdstukken

³⁹⁷ Zie o.m. *NRC Handelsblad* (24 mei 2013), ‘Openbaar Ministerie moet 110 miljoen euro bezuinigen’.

grotendeels onbesproken zijn gebleven. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de totstandkoming, afslanking en nevengevolgen van grote strafzaken in het licht van de *optimum remedium*-gedachte.

9.7.1. De toegevoegde waarde van het strafrecht

Zoals gezegd, is de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in de eerste plaats een capaciteitsvraagstuk. Volgens recente beleidsstukken moet het strafrecht worden ingezet als een *optimum remedium* (Openbaar Ministerie, 2014; Functioneel Parket, 2013). De officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers vertalen dit streven in een zoektocht naar de toegevoegde waarde van strafrechtelijk ingrijpen.

Binnen de optimum-remedium-gedachte is het strafrechtelijk instrumentarium slechts één van instrumentaria die kunnen worden aangewend. Alleen wanneer van strafrechtelijk ingrijpen de grootste effecten worden verwacht, moet volgens het OM voor een strafrechtelijk traject worden gekozen. Dit betekent echter ook dat het strafrecht niet langer wordt gereserveerd voor die situaties waarin alle overige middelen zijn uitgeput en niet het gewenste effect hebben gesorteerd (vgl. Van de Bunt, 1987; Crijns, 2013; 2014). Het strafrecht is niet langer een laatste redmiddel, maar kan vanwege haar bijzondere karakter ook aan het begin van een handhavingstraject staan. De verwachte effecten zijn allesbepalend voor de keuze om al dan niet het strafrecht in te zetten en de wijze waarop dit moet gebeuren.

Een onderscheidend kenmerk van het strafrecht is de herkenbaarheid en overtuigendheid van de boodschappen die de inzet ervan kan verkondigen (Simester & Von Hirsch, 2011; Coffee, 1991; Zimring & Hawkins, 1973; Buruma, 2011; Snider, 1990; Green, 2006; Pearce & Tombs, 1997). Van een openbaar strafproces kan een signaalwerking uitgaan. Strafrechtelijke vervolging kan private en bestuurlijke processen in gang zetten die de aanpak van het bewuste probleem bevorderen (Functioneel Parket, 2013). Volgens de respondenten betekent dit dat het strafrecht idealiter vooral niet telkens soortgelijke zaken moet oppakken, maar juist veel verschillende terreinen moet verkennen en op ieder van die terreinen als een hefboom dient te fungeren.

Een van de afwegingen bij de inzet van het strafrecht is dus hoe een zo effectief mogelijke signaalwerking kan worden bewerkstelligd. Door selectief om te gaan met de schaarse vervolgingscapaciteit kunnen de uitstralingseffecten van openbare terechtzittingen worden gemaximaliseerd. Het effectiviteitsstreven wordt aan een breed gedragen efficiency-denken gekoppeld. De capaciteit is beperkt en dus is de sturende vraag hoe deze capaciteit zo effici-

ent mogelijk kan worden ingezet om daarmee een zo groot mogelijk effect te realiseren. De voorkeur gaat daarom dikwijls uit naar strafzaken waarmee nieuwe problemen op de kaart kunnen worden gezet. Strafzaken die groot, erg en duidelijk genoeg zijn om een helder signaal af te geven en die als overtuigend voorbeeld kunnen dienen voor zowel private als publieke partijen.

9.7.2. Beperkte keuzevrijheid

Voorgaande afwegingen gaan echter uit van een zekere mate van keuzevrijheid; een groot aantal zaken belandt op het bord van het Functioneel Parket voornamelijk via meldingen en klachten die bij de bijzondere opsporingsdiensten binnenkomen en welke in selectieoverleggen en TPO's aan het FP worden voorgelegd. Het FP bekijkt vervolgens, in overleg met zijn 'ketenpartners', met welke zaken het meeste effect kan worden gesorteerd. In de praktijk komt het echter ook regelmatig voor dat er niets valt te kiezen.

Sommige zaken zijn eenvoudigweg zo erg dat ze volgens de parketsecretarissen en officieren van justitie strafrechtelijk *moeten* worden gedaan. Als zo een zaak zich aandient, blijkt er vrijwel altijd wel capaciteit te kunnen worden vrijgemaakt. De gevoelde noodzaak om dergelijke zaken op te pakken en te vervolgen, kan op verschillende overwegingen zijn gestoeld. In de eerste plaats gaat het dan om 'principekwesaties'. Het betreft dan zaken die op de 'schaal van erg' zo hoog scoren, dat strafrechtelijke vervolging in de ogen van de handhavers 'verdiend' is.

De gepercipieerde noodzaak om een bepaalde zaak strafrechtelijk te vervolgen kan daarnaast ook voortvloeien uit reeds gegenereerde media-aandacht. Een bekend voorbeeld hiervan kan worden ontleend aan de bekende bouwfraude naar aanleiding waarvan in 2002 een parlementaire enquête werd gestart. Sinds 1990 bleek er sprake te zijn van onregelmatigheden bij de aanbesteding van vooral overheidsprojecten. Aannemers verdeelden onder elkaar de opdrachten die openbaar aanbesteed moesten worden. De partij die de order uiteindelijk in de wacht sleepte vergoedde de kosten voor het uitbrengen van een offerte aan zijn concurrenten. Dergelijke afspraken kwamen tot stand in regelmatige vergaderingen. De aanwezige bouwbedrijven hielden schaduwboekhoudingen bij waarin de onderlinge verrekeningen nauwkeurig werden geregistreerd.

Begin 1999 zoekt Ad Bos, technisch directeur van wegenbouwer Koop Tjuchem, contact met het Openbaar Ministerie. Hij biedt het OM een schaduwboekhouding aan. Een jaar lang wordt er met Justitie onderhandeld over tipgeld. Wanneer het Bos allemaal te lang duurt, stapt hij in het najaar van 2001 naar de makers van het tv-programma *Zembla* en in de documentaire

‘Sjoemelen met miljoenen’ doet hij, mede aan de hand van de schaduwboekhouding, uitgebreid verslag van de illegale praktijken binnen de bouwwereld. Na de *Zembla*-uitzending wordt al snel geopperd om een parlementaire enquête in te stellen, maar wordt ook vrijwel onmiddellijk begonnen met een strafrechtelijk onderzoek.

Ook wanneer een zaak in de publieke belangstelling komt te staan, bijvoorbeeld doordat onderzoeksjournalisten erover berichten of doordat politici publiekelijk aan de bel trekken, is de keuzevrijheid voor het OM dus zeer beperkt. Dergelijke zaken moeten in principe in ieder geval strafrechtelijk worden onderzocht en omdat er ‘vrijwel altijd iets te vinden is’ resulteren ze regelmatig ook in strafrechtelijke vervolgingen. Media-aandacht geeft zo veel ruchtbaarheid aan een zaak dat het OM zich genoodzaakt ziet om die zaak op te pakken, ook al zijn de risico’s groot en ook al zouden sommige OM’ers de zaak liever uit de weg gaan. De vrees dat niet-vervolgning tot een storm aan kritische vragen zal leiden (vanuit de politiek, media en/of maatschappij) en daarmee als het ware de gezaghebbendheid en legitimiteit van het OM zal ondermijnen, is soms te groot.

Op basis van het voorgaande kunnen we al met al stellen dat de keuze om een zaak al dan niet strafrechtelijk te vervolgen tegenwoordig steeds meer vanuit de optimum remedium-gedachte wordt ingekleurd. Met de opkomst van het punitieve of bestraffende bestuursrecht heeft het strafrecht er ‘een geduchte concurrent’ bijgekregen. Op het expressieve vlak blijft het strafrecht, vanwege haar morele geladenheid, stigmatiserende werking en herkenbaarheid, zich echter onderscheiden. Daarom wordt inmiddels door zowel beleidsmakers als handhavers veelvuldig nagedacht over de vraag hoe deze onderscheidende kwaliteiten het meest effectief en efficiënt kunnen worden ingezet. Het kernwoord in dezen is: uitstralingseffecten. Er wordt strafrechtelijk vervolgd om allerlei niet-strafrechtelijke processen op gang te brengen. OM’ers lijken er steeds meer van overtuigd dat dergelijke processen veel beter dan het strafrecht in staat zijn om problemen ook daadwerkelijk op te lossen.

Maar er valt niet altijd iets te kiezen. Naast het strafrecht als optimaal redmiddel, is strafrechtelijke vervolging in sommige gevallen ook het enige redmiddel of unicum remedium. Het betreft dan grote en ernstige zaken waarbij strafrechtelijk vervolging principieel op zijn plaats is, maar ook zaken die reeds maatschappelijke aandacht hebben gegenereerd en daardoor ook door het OM niet langer genegeerd kunnen worden. Als juridisch vertegenwoordiger van de samenleving voelt het OM zich verplicht om dergelijke zaken in de publieke arena aan te vechten.

Het voorgaande maakt duidelijk dat een expressief gebruik van het strafrecht soms een bewuste keuze is, maar soms ook een 'noodzaak'. Omdat ze in expressieve zin zo belangrijk zijn voor het Openbaar Ministerie en omdat ze in de vier voorgaande hoofdstukken nog nauwelijks aan bod zijn gekomen, gaan we in de volgende paragraaf nog wat dieper in op de totstandkoming van grote publieke strafzaken.

9.7.3. De totstandkoming van grote strafzaken

Ten aanzien van de totstandkoming van grote en vaak ook relatief complexe strafzaken geven de parketsecretarissen en officieren van justitie te kennen dat deze doorgaans niet eigenhandig worden gegenereerd, maar dat zij vaak min of meer toevallig aan het FP worden gepresenteerd. Dit kan het gevolg zijn van reguliere controles, klokkenluiders, tips uit het veld, et cetera. Het komt ook wel eens voor dat een verdachte zichzelf meldt.

Gebruikelijker is het echter dat men tijdens een reguliere controle op onregelmatigheden of anderszins verdachte situaties stuit. Zo kwam een van de meest geruchtmakende zaken van de afgelopen jaren aan het rollen door een oplettende belastinginspecteur. Doorgaans zijn het de reguliere controle-instellingen en toezichthouders (Belastingdienst/FIOD, AFM, DNB, etc.) die het eerste signaal van een mogelijke misstand opvangen. Hierdoor vindt de eerste fase van de dossieropbouw normaal gesproken buiten de regie van het FP plaats. Wanneer het FP uiteindelijk wordt geconfronteerd met een grote en complexe zaak (vaak is dit al redelijk snel duidelijk omdat er bijvoorbeeld gezaghebbende partijen of grote geldsommen bij betrokken zijn), dan kan juist de omvang en complexiteit ervan tot de nodige discussies leiden, zeker wanneer er nog geen media-aandacht is gegenereerd.

Zo werd de hierboven aangehaalde zaak vanwege een capaciteitsgebrek aanvankelijk afgewezen door een van de FP-vestigingen. Later bood de Belastingdienst de zaak opnieuw aan, maar ditmaal bij een andere vestiging. Die bleek wel bereid om de zaak op te pakken. Toch was op dat moment nog allerm minst duidelijk dat het een zeer grote fraudezaak betrof. De zaak nam pas echt een vlucht toen men overging op het aftappen van de telefoons van de hoofdverdachten.

Het op deze wijze stuiten op belastende informatie kan het FP wel voor een uitdaging stellen. Zo zal er vaak extra capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Het FP en de bijzondere opsporingsdiensten beschikken doorgaans niet over voldoende capaciteit om zonder problemen omvangrijke en complexe strafzaken te beginnen. Wanneer men in een dergelijk geval toch

een strafrechtelijk traject start, betekent dit dat er moet worden ‘gevochten’ (R20) om de daarvoor benodigde mankracht bij elkaar te sprokkelen.

Het beslag dat grote en complexe strafzaken op de toch al krap bezette handhavingsinstanties leggen is aanzienlijk. Men dient zich uitermate flexibel op te stellen wil een grote en complexe zaak daadwerkelijk van de grond komen. Met name de inzet van dwangmiddelen kan tot gevolg hebben dat strafzaken als het ware ‘een eigen dynamiek’ krijgen. Hiermee bedoelen de respondenten aan te geven dat wanneer de bal eenmaal begint te rollen er in principe geen weg terug meer is. Hoe diepgaander het onderzoek, hoe meer onweerlegbare en onnegeerbare informatie boven tafel komt. De inzet van bijzondere opsporingsmiddelen heeft vaak een katalyserende werking.

De capaciteitsproblemen waartoe dit kan leiden illustreren de ‘functionaliteit van het niet weten’ (Beckers e.a., 2013). Regelmatig gaan er stemmen op om de informatiepositie van het FP te verbeteren (Kabki, 2014; Bakker, 2014). De keerzijde van een betere informatiepositie zou dus kunnen zijn dat het FP wordt geconfronteerd met meer zaken die een strafrechtelijke aanpak behoeven dan de beschikbare capaciteit op dat moment toelaat.

Kortom, het beslag dat grote en complexe strafzaken op het FP leggen is dermate groot dat dergelijke zaken zich slechts met mate kunnen aandienen. En wanneer zo een zaak zich dan aandient, is het van belang om de beheersbaarheid ervan continu voorop te stellen.

9.7.4. *Het ‘managen’ van grote strafzaken*

Grote zaken (en andere zaken waarvan men verwacht dat deze veel media-aandacht zullen genereren) krijgen het label ‘gevoelige zaak’ opgeplakt. Dit betekent dat verschillende lagen van de OM/FP-organisatie erbij betrokken worden. Middels ambtsberichten houden de zaaksofficieren hun ‘meerderen’ op de hoogte van veel beslissingen die zij nemen. De respondenten beschrijven de betrokkenheid van hun leidinggevendenden voornamelijk in termen van ‘meedenken’ en ‘gezamenlijke besluitvorming’. Geen van hen geeft aan beslissingen te hebben moeten nemen waar hij of zij niet zelf achterstond.

Juist de toegenomen aandacht voor een expressief gebruik van het strafrecht (Openbaar Ministerie, 2010) vergroot de noodzaak om in strafzaken strategisch na te denken. Als specialistisch parket binnen het Openbaar Ministerie wil het Functioneel Parket vooral ‘de juiste zaken goed doen’. We hebben gezien dat ‘de juiste zaken’ vooral grote, erge en duidelijke zaken zijn waarmee overtuigende boodschappen kunnen worden verkondigd. Deze zaken ‘goed doen’ betekent voor het OM dat de boodschappen ook daadwerke-

lijk op een consistente, proportionele en overtuigende wijze worden verpakt. Dit vereist een hoge mate van zorgvuldigheid. Daarom wordt een grote zaak tegenwoordig vaak door meerdere officieren en parketsecretarissen 'gedraaid'. Hiermee wordt echter een extra groot beslag op de beschikbare capaciteit gelegd en dit maakt op zijn beurt de noodzaak tot het afslanken van omvangrijke zaken des te prangender.

Over grote strafzaken moet 'strategisch worden nagedacht', geven de respondenten aan. Dit betekent vaak dat het Openbaar Ministerie op een gegeven moment aan sommige verdachten transacties aanbiedt. Transacties brengen een relatief snelle afdoening met zich mee en houden een zaak beheersbaar. Dergelijke 'beheersmaatregelen' worden door veel officieren van justitie en parketsecretarissen noodzakelijk geacht.

Een andere wijze waarop een strafzaak beheersbaar kan worden gemaakt, is door deze niet in zijn volle omvang te onderzoeken en te vervolgen, maar door selectief te zijn in de onderdelen die wel en niet in het onderzoek en ter terechtzitting worden meegenomen. Als een zaak uiteenvalt in verschillende projecten en er slechts bij sommige projecten sprake is van dezelfde betrokken personen, een indentieke modus operandi en een soortgelijk feitencomplex, dan kan het zo zijn dat alleen deze projecten naar zitting worden gebracht en andere projecten binnen dezelfde zaak worden 'afgetransigeerd'.

Proceseconomische overwegingen spelen dus een belangrijke rol in de strafrechtelijke praktijk, vooral ook wanneer het om grote en complexe zaken gaat die in de ogen van de handhavers simpelweg moeten worden aangepakt. Dus ook al passen dergelijke zaken, vanwege hun omvang en complexiteit, op het eerste gezicht niet in een op efficiency gestoelde praktijk; door ze af te slanken weet men toch 'het systeem draaiende houden'.

Grote strafzaken vormen dus zowel een mogelijkheid als een risico. Ze bieden vanwege hun nieuwswaarde een bruikbaar podium voor het verkondigen van morele boodschappen, voor het bewijzen van de organisatorische en individuele aanwezigheid en activiteit, en voor het handhaven en onderstrepen van de strafrechtelijke en organisatorische legitimiteit. Tegelijkertijd is er bij omvangrijke zaken dikwijls ook sprake van relatief grote afbreukrisico's; vanwege hun omvang en relatieve complexiteit zijn het zaken waarbij een succesvolle afloop niet altijd gegarandeerd is.

Strafrechtelijk vervolgen brengt het doorgaans grotendeels onzichtbare functioneren van het OM onder de aandacht en dus mag men eigenlijk geen steken laten vallen. De kwetsbaarheid die een expressief gebruik van het recht met zich meebrengt, wordt gemanaged door het aantal en type za-

ken dat wordt vervolgd, maar dus ook door binnen die zaken 'strategisch na te denken'. Desalniettemin leggen strafrechtelijke vervolgingen, zeker van omvangrijke zaken, een groot beslag op het OM en dit heeft gevolgen voor de overige werkzaamheden.

9.7.5. De nevengevolgen van grote strafzaken

Het Openbaar Ministerie (2010) en het Functioneel Parket (2012; 2013) zeggen in hun beleidsdocumenten de voorkeur te geven aan grote strafzaken met een maatschappelijke impact. Uit de voorgaande paragrafen is echter gebleken dat deze betekenisvolle zaken het OM en het FP (en de (bijzondere) opsporingsdiensten) tot het uiterste drijven. Een van de manieren om een zaak 'behapbaar' te houden, zo hebben we gezien, is door in een relatief vroeg stadium te transigeren.

Soms heeft dit echter tot gevolg dat strafzaken die anders wel voor de strafrechter zouden zijn gebracht, nu worden getransigeerd of aan het bestuursrecht worden overgelaten. Ondanks dat niet alle officieren van justitie en parketsecretarissen dit 'fair' vinden, kunnen allen er tot een bepaalde hoogte wel begrip voor opbrengen. Bij het maken van strafvorderlijke keuzes in een omvangrijke zaak hangt veel af van de capaciteit die op een bepaald moment voorhanden is. Volledige rechtsgelijkheid is echter een utopie. Iedere zaak staat op zichzelf. De geïnterviewde advocaten beschuldigen het OM op dit punt echter van willekeur en rechtsongelijkheid.

De afwijkende keuzes die in grote, complexe stafzaken soms (moeten) worden gemaakt, vormen echter niet de enige consequenties die dergelijke zaken hebben. Een andere consequentie van het vervolgen van omvangrijke strafzaken is dat het bijeen sprokkelen van capaciteit kan leiden tot het (tijdelijk) stopzetten van andere lopende zaken. Een van de geïnterviewde officieren van justitie gaf bijvoorbeeld te kennen nogal gepikeerd te hebben gereageerd toen opsporingscapaciteit bij haar werd weggenomen om zo de officieren in een andere grote strafzaak beter te kunnen ondersteunen. Laatstgenoemde officieren kregen hier echter weinig van mee daar zij door de parketleiding bewust 'uit de wind werden gehouden'. De parketleiding speelt dus niet alleen een belangrijke rol bij het 'managen' van de zaaksomvang, maar probeert er tegelijkertijd voor te zorgen dat de zaaksofficieren relatief ongestoord hun werk kunnen doen.

Wanneer een omvangrijke zaak zich aandient, kunnen niet alleen lopende zaken (tijdelijk) worden stopgezet, maar blijkt de interviews komt het ook voor dat andere zaken – die normaal gesproken strafrechtelijk zouden zijn opgepakt – nu worden genegeerd. Ook dit is verklaarbaar wanneer

men ziet hoeveel capaciteit grote en complexe zaken *in concreto* in beslag nemen. Zo werd op een gegeven moment maar liefst de helft van de lokale capaciteit van een FP-vestiging opgeslokt door ‘slechts’ twee langlopende strafzaken, terwijl het FP in zijn totaliteit, dus verspreid over vier vestigingen, jaarlijks 10.000 strafzaken behandelt.³⁹⁸ Op basis van het voorgaande is het dus niet verwonderlijk dat een kwantitatief onderzoek naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit vooral op veelvoorkomende en betrekkelijk eenvoudige delicten stuit die doorgaans buitengerechtelijk worden afgedaan middels gestandaardiseerde transacties.

9.8. Conclusie

Waar de vier voorgaande hoofdstukken in kaart brachten met welke strafbare feiten rechtspersonen in verband worden gebracht en hoe deze worden afgedaan, daar gaf dit negende hoofdstuk duiding aan deze kwantitatieve resultaten. Centraal stond de vraag: waarom wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk opgepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoogte/duur daarvan) bepaald?

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit is een complex proces waarop veel uiteenlopende en met elkaar samenhangende factoren van invloed zijn. Deze factoren kunnen worden onderverdeeld in micro-, meso- en macrofactoren. De microfactoren kunnen op hun beurt worden onderverdeeld in drie subclusters, te weten de kenmerken van de overtreding en de overtreder, de persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver, en de interacties tussen handhaver en overtreder. Bij de mesofactoren gaat het om de organisatorische setting, terwijl de macrofactoren betrekking hebben op de maatschappelijke, economische en politieke context.

In de hoofdstukken 5 tot en met 8 kwamen al enkele ‘beïnvloedende factoren’ aan bod. Het onderhavige hoofdstuk biedt een overkoepelend beeld. Ingezoomd werd op hoe het *Openbaar Ministerie* en in het bijzonder het *Functioneel Parket* organisatiecriminaliteit strafrechtelijk aanpakt. Duidelijk werd dat de kwantitatieve resultaten uit de vorige hoofdstukken enige nuancering behoeven. Het is inderdaad zo dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zich qua aantallen zaken voornamelijk richt op veelvoorkomende en relatief eenvoudige delicten. In tijd en energie uitgedrukt, besteden officieren van justitie en parketsecretarissen – zeker die van het FP

³⁹⁸ <http://www.bmdadviesoost.nl/files/Strafrechtelijk%20onderzoek.pdf> (geraadpleegd op 2 februari 2015).

– echter veel meer aandacht aan de aanpak van grote, complexe en ‘betekenisvolle’ zaken.

10. Samenvattende en concluderende beschouwingen

10.1. Inleiding

Het fenomeen organisatiecriminaliteit geniet veel politieke en maatschappelijke belangstelling. Niet verwonderlijk, gezien de schade die organisatiecriminaliteit toebrengt aan de economie, het milieu en het maatschappelijk fundament. Organizecriminaliteit tast de integriteit van het economisch bestel en de (straf)rechtspleging aan. In de kern is organisatiecriminaliteit een schending van vertrouwen. Vertrouwen dat onmisbaar is voor het functioneren van onze asymmetrische informatiesamenleving. Organizecriminaliteit is al met al een van de meest ondermijnende criminaliteitsvormen.

Organizecriminaliteit is niet alleen erg, 'we' zijn het ook erger gaan vinden. De morele ambivalentie ten aanzien van organisatiecriminaliteit is de laatste decennia afgenomen. Mede als gevolg hiervan is organisatiecriminaliteit in toenemende mate onder een maatschappelijk vergrootglas komen te liggen. Niet alleen in politieke discussies, maar ook in films, tv-series en theatervoorstellingen wordt de vraag opgeworpen hoe organisatiecriminaliteit zou moeten worden aangepakt. De kritiek op bijvoorbeeld hoge en bijzondere transacties of schikkingen is vaak niet mals. Maar in hoeverre wordt in de maatschappelijke discussies omtrent de aanpak van organisatiecriminaliteit een correct beeld van de werkelijkheid geschetst?

Een onderzoek naar de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit is extra interessant, nu het strafrecht allang niet meer het enige instrument is dat ter bestrijding van organisatiecriminaliteit wordt ingezet. Andere instrumenten zijn vaak minder tijdrovend en kostbaar. Met name de bestuurlijke boete heeft zich ontwikkeld tot een serieus alternatief. Tegelijkertijd is het strafrecht uniek in zijn morele geladenheid en maatschappelijke openbaarheid en herkenbaarheid. Onduidelijk is echter hoe deze kwaliteiten in de praktijk worden benut.

Ondanks het voorgaande is er betrekkelijk weinig onderzoek verricht naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Waar de prestaties van de strafrechtsketen periodiek in kaart worden gebracht middels studies als *Criminaliteit en Rechtshandhaving* (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014), daar ontbreken soortgelijke overzichten voor wat betreft de aanpak van organisatiecriminaliteit. We weten dus weinig over hoe het strafrecht wordt gebruikt wanneer het niet gaat om conventionele criminaliteit en conventionele criminelen, maar om organisatiecriminaliteit en organisatiecriminelen. Het on-

derhavige onderzoek brengt daarin verandering aan. De afgelopen negen hoofdstukken verschaften een veelzijdig beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland.

In dit laatste hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. Paragrafen 10.2 en 10.3 blikken kort terug op de doel- en vraagstelling van deze studie en de onderzoeksmethoden die daarbij werden gehanteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 10.4 aan de hand van criminologische en juridische inzichten en het strafrechtelijk beleid het ideaal van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit geschetst. Paragraaf 10.5 zet dit ideaal af tegen de werkelijkheid zoals deze uit dit onderzoek naar voren komt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een blik op de toekomst. In paragraaf 10.6 wordt een aantal aanbevelingen gedaan dat de discussie omtrent de rol van het strafrecht en het Openbaar Ministerie bij de aanpak van organisatiecriminaliteit zou kunnen stimuleren en sturen.

10.2. Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek was het beschrijven en duiden van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Daarbij werden drie hoofdthema's onderscheiden: 1) de delicten en rechtspersonen die strafrechtelijk worden opgepakt, 2) de wijzen waarop deze delicten worden afgedaan, en 3) de omstandigheden en overwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Deze hoofdthema's vertaalde ik naar de volgende centrale onderzoeksvragen:

- 1. Wat is de aard en omvang van de geregistreeerde, strafrechtelijk afgedane organisatiecriminaliteit?*
- 2. Hoe wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk afgedaan?*
- 3. Waarom wordt organisatiecriminaliteit al dan niet strafrechtelijk opgepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoogte/duur daarvan) bepaald?*

10.3. Methoden van onderzoek

De drie centrale onderzoeksvragen heb ik beantwoord met behulp van een uitgebreide literatuur- (m.n. hoofdstuk 2) en beleidsstudie (m.n. hoofdstuk 3), een omvangrijk strafbladenonderzoek (hoofdstukken 5 t/m 8) en een groot aantal diepte-interviews.

Literatuur- en beleidsstudie

De literatuur- en beleidsstudie is vooral gebruikt om er verwachtingen aan te ontlelen met betrekking tot de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Door na te gaan hoe organisatiecriminaliteit in andere jurisdicties strafrechtelijk wordt aangepakt, en door te bestuderen hoe organisatiecriminaliteit in Nederland volgens het beleid zou moeten worden aangepakt, schetste ik een kader waarbinnen de Nederlandse handhavingspraktijk met betrekking tot organisatiecriminaliteit kon worden geduid en gewaardeerd.

Strafbladenonderzoek

Het wetenschappelijke concept 'organisatiecriminaliteit' – in de betekenis van *'het geheel van wetsovertredingen, individueel of groepsgewijs gepleegd door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie in het kader van de uitoefening van organisatorische taken'* (vgl. Van de Bunt, 1992) – leent zich in beginsel niet voor het doen van kwantitatief onderzoek. Daarvoor zijn de beschikbare data te versnipperd en 'arm' (Reiss & Biderman, 1980; Simpson e.a., 1993). Door het concept vanuit vier verschillende perspectieven te belichten heb ik echter een meerdimensionaal beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit kunnen schetsen.

Elk van de vier perspectieven (Figuur 10.1) belichtte specifieke aspecten van het concept 'organisatiecriminaliteit'. In het eerste perspectief (hoofdstuk 5) werd organisatiecriminaliteit geoperationaliseerd als alle strafbare feiten (misdrijven én overtredingen) waarmee rechtspersonen blijken hun strafbladen in verband worden gebracht. Perspectief twee (hoofdstuk 6) richtte zich op financieel-economische criminaliteit (fraude) gepleegd door zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Het derde perspectief (hoofdstuk 7) zoomde in op de niet-financieel-economische delicten van rechtspersonen door alleen te kijken naar het Wetboek van Strafrecht. En perspectief vier (hoofdstuk 8), tot slot, had betrekking op de aanpak van de strafbare feiten die door de grootste ondernemingen van Nederland worden begaan.

Figuur 10.1 Vier perspectieven op de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit



In totaal zijn, middels vier verschillende steekproeven, ruim 2.500 strafrechtelijke uittreksels of strafbladen (JDS) bestudeerd. Deze justitiële gegevens zijn, waar mogelijk, gekoppeld aan bedrijfsmatige achtergrondinformatie over de betrokken rechtspersonen, afkomstig uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Tezamen leverden de vier perspectieven, zoals gezegd, een veelzijdig beeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit op. Waar het eerste perspectief het net wijd uitgooide, daar vernauwden de drie overige perspectieven de blik. In deze drie perspectieven werd het begrip ‘organisatiecriminaliteit’ ofwel langs de daadkant (hoofdstukken 6 en 7) door bepaalde delicten te selecteren, ofwel langs de daderkant (hoofdstuk 8) door bepaalde delinquenten te selecteren, verder afgebakend.

Door vier verschillende perspectieven te hanteren, werden kanttekingen uit de wetenschappelijke literatuur ondervangen. Doordat in de eerste drie perspectieven naar alle rechtspersonen werd gekeken, werd het advies van Shapiro (1990) opgevolgd om de bestudering van (de aanpak van) organisatiecriminaliteit niet te beperken tot alleen gerespecteerde organisatiecriminelen met een hoge sociale status. Het vierde perspectief, daarentegen, komt tegemoet aan de waarschuwing van onder anderen Pontell (2016) dat het operationeel loskoppelen van delict en delinquent leidt tot een ‘*a priori operational trivialization*’. Omdat volgens sommigen (o.m. Braithwaite, 1985; Croall, 2001; Friedrichs, 2010) juist de machtige en gerespecteerde daders in staat zouden zijn hun schadelijke daden buiten de strafrechtsstatistieken te houden, stond het vierde perspectief uitsluitend in het teken van de

strafrechtelijke aanpak van dergelijke ondernemingen. Omdat organisatie-criminaliteit meer behelst dan alleen financieel-economische criminaliteit, richten drie van de vier perspectieven zich daarnaast ook op andere criminaliteitsvormen, waaronder delicten van een meer fysieke aard. Kortom, het gebruik van vier verschillende perspectieven stelde me in staat om recht te doen aan de veelzijdigheid van de strafrechtelijke aanpak van organisatie-criminaliteit. Daarmee is dit onderzoek uniek in zijn soort.

Interviews

De 51 interviews met officieren van justitie, parketsecretarissen, advocaten, wetenschappers en andere experts waren bedoeld om de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zoals die uit het strafbladenonderzoek blijkt te duiden. De interviews illustreerden waarom bepaalde handhavingskeuzes worden gemaakt. Vanwege zijn schakelpositie binnen de strafrechtsketen lag de focus daarbij op de strafvorderlijke beslissingen van het Openbaar Ministerie en met name die van het in de aanpak van milieu- en financieel-economische criminaliteit gespecialiseerde Functioneel Parket.

Beperkingen

Net als ieder onderzoek kent ook dit onderzoek zijn beperkingen. Een van de belangrijkste beperkingen vloeit voort uit de summiere informatie die op de bestudeerde strafbladen is te vinden. Een strafblad biedt een beknopt overzicht van de personalia van een bepaalde persoon, de delicten waarmee deze persoon strafrechtelijk in verband is gebracht en de wijze waarop zijn delicten zijn afgedaan. Het is echter geen compleet dossier. Ik heb aan de hand van de op de strafbladen genoemde wetsartikelen moeten nagaan welke organisatiedelicten strafrechtelijk worden aangepakt. Verdere specificering was op grond van de beschikbare informatie niet mogelijk. Zeker in het geval van open geformuleerde en breed toegepaste wetsbepalingen, zoals valsheid in geschrift (art. 225 Sr), beperkte dit de soms gewenste differentiatie.

Daarnaast kan op basis van strafbladen evenmin worden nagegaan wat de precieze context van een bepaald delict en bijbehorende afdoening is. Een strafblad bevat bijvoorbeeld geen informatie over het type schade en de omvang daarvan. Dit maakte het onmogelijk om uitspraken te doen over de proportionaliteit van een bepaalde sanctie. Ik heb me daarom moeten beperken tot een bespreking van de sancties in absolute zin, waar mogelijk gerelateerd aan sancties zoals die uit CBS-statistieken naar voren komen.

Een derde beperking die voortvloeit uit de summiere informatie op strafbladen, is dat het buitengewoon lastig is om ook individuele organisatie-

criminelen bij een kwantitatief onderzoek naar (de aanpak van) organisatiecriminaliteit te betrekken. Organisatiecriminaliteit kan behalve door organisaties ook door individuen worden gepleegd. Zolang laatstgenoemden maar in de uitoefening van organisatorische taken en in het belang van de organisatie opereren. In verschillende Amerikaanse studies (zie o.m.: Weisburd & Waring, 2001; Weisburd e.a., 1991; Yeager, 2007) werd individuele organisatiecriminaliteit bestudeerd door bepaalde delicten te selecteren. Over het algemeen ging het daarbij om delicten die als 'fraude' zijn aan te merken. Op basis hiervan besloot ik om een soortgelijk perspectief te hanteren. In hoofdstuk 6 bestudeerde ik de strafrechtelijke aanpak van fraude, gepleegd door zowel rechtspersonen als natuurlijke personen. Echter, uit dit hoofdstuk bleek dat het bij de natuurlijke personen veelal 'uitkeringsfraude', 'samenwoonfraude' en 'zwart werk' betrof. Wel fraude dus, maar geen organisatiecriminaliteit. Oftewel, zonder bijbehorende strafdossiers is het welhaast onmogelijk om te bepalen of een individu zich schuldig maakt aan organisatiecriminaliteit. Daarom richt het kwantitatieve deel van dit onderzoek zich voornamelijk op de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen.

Een andere belangrijke beperking heeft betrekking op het kwalitatieve deel van het onderzoek. Met de afgenomen interviews heb ik mij voornamelijk geconcentreerd op het OM. Alhoewel het OM een schakelpositie binnen de strafrechtsketen vervult doordat het is belast met zowel de opsporing als de vervolging en tenuitvoerlegging van strafbare feiten³⁹⁹, onttrekt een deel van de aanpak van organisatiecriminaliteit zich aan het zicht van het OM. Ondanks dat het OM zich steeds meer 'aan de voorkant' probeert te positioneren, is het nog steeds voor een (groot) deel afhankelijk van de informatie die het via de (bijzondere) opsporingsdiensten krijgt aangereikt (vgl. Van de Bunt & Peek, 1987). Het is goed mogelijk dat de overwegingen die volgens officieren van justitie, parketsecretarissen en OM-beleidsmedewerkers ten grondslag liggen aan de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit niet precies dezelfde zijn als die opsporingsambtenaren of rechters aanvoeren. Anderzijds komen de overwegingen die in dit onderzoek aan bod komen grotendeels overeen met de overwegingen zoals die in studies naar de *opsporing* en *berechting* van organisatiecriminaliteit werden belicht (zie o.m.: Hawkins, 1984; 2002; Hutter, 1997; Wheeler e.a., 1988).

Wellicht geen echte beperking, maar wel een belangrijke kanttekening is dat ongeveer driekwart van de respondenten een FP-medewerker betrof

³⁹⁹ Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening zijn schuldvaststelling en strafoplegging hieraan toegevoegd. Zie o.m.: Crijns, 2002; 2006; 2010.

terwijl binnen ieder perspectief een minderheid van de kwantitatief bestuurde delicten door het FP werd afgedaan. De focus wat betreft de interviews op het FP had ermee te maken dat dit specialistische parket van het OM zich specifiek bezighoudt met delicten die doorgaans onder de noemer 'organisatiecriminaliteit' worden geschaard, zoals fraude en milieucriminaliteit. Uit de kwantitatieve bestudering van de delicten van rechtspersonen blijkt echter dat het gros hiervan niet door bijzondere opsporingsdiensten bij het FP wordt aangebracht, maar door de reguliere arrondissementsparketten wordt aangepakt. De interviews sluiten dus niet naadloos aan op het kwantitatieve onderzoeksmateriaal. Ter rechtvaardiging van de gemaakte keuze moet echter worden benadrukt dat het merendeel van de delicten waarmee rechtspersonen blijken hun strafblad in verband worden gebracht op een gestandaardiseerde wijze wordt afgedaan middels een grotendeels geautomatiseerd systeem. Een officier van justitie komt daar dikwijls niet of nauwelijks aan te pas. Dit geldt met name voor de delicten die door de reguliere arrondissementsparketten worden aangepakt. Meer dan hun collega's bij de arrondissementsparketten maken FP-medewerkers in het kader van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit bewuste handhavingskeuzes. En de interviews waren juist bedoeld om deze keuzes te bestuderen. Kortom, de geplaatste kanttekening is in mijn optiek minder groot dan hij in kwantitatief opzicht lijkt.

10.4. Het ideaal

Het onderhavige onderzoek heeft betrekking op de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit. Het strafrecht wordt gezien als het meest moreel geladen, indringende en stigmatiserende rechtsgebied (Snider, 1990; 1993; Coffee, 1991; Simester & Von Hirsch, 2011; Cleiren, 2012; Green, 2006; Crijns, 2013; Hawkins, 1990; 1991). Waar bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd aan 'regelovertreders', daar bestraft het strafrecht 'criminelen' (Snider, 1990). Haar morele geladenheid en maatschappelijke openbaarheid en herkenbaarheid maken het strafrecht uniek. In het beleidsmatige en theoretische ideaal wordt voor wat betreft de gewenste rol van het strafrecht aansluiting gezocht bij deze unieke eigenschappen.

Het strafrecht moet worden ontzien

Strafrechtelijk ingrijpen is vaak niet alleen moreel geladen en indringend, het is dikwijls ook relatief tijdrovend en kostbaar. Het strafrechtelijk traject is, juist vanwege zijn indringendheid, met betrekkelijk veel rechtswaarborgen

omgeven (De Hullu, 2012; Mevis, 2013). Dit betekent dat het opleggen van een geldboete of gevangenisstraf regelmatig lang op zich laat wachten en daarnaast veel capaciteit kost. Om het mede als gevolg van het trage strafrecht ontstane ‘handhavingstekort’ weg te werken, is vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw gezocht naar efficiëntere alternatieven. Het overbelaste strafrecht moest worden ontzien (Mein, 2015).

De optimum-remedium-gedachte moet leidend zijn

Maar voor welke delicten en delinquenten zou het strafrecht volgens het beleid dan nog moet worden gereserveerd? Uit relevante juridische en criminologische literatuur (hoofdstuk 2) blijkt dat de toegevoegde waarde van het strafrecht is gelegen in haar eerder besproken morele geladenheid en maatschappelijke herkenbaarheid (Snider, 1990; Coffee, 1991; Simester & Von Hirsch, 2011; Green, 2006). Het strafrecht is beter dan ieder ander rechtsgebied in staat om overtuigende morele boodschappen te verkondigen (Paternoster & Simpson, 1996; Posner, 2000; Schlegel, 1990; Walker, 1985; 1991). Waar het bestuursrecht spreekt tot de ratio van de adressant, daar richt het strafrecht zich vaak ook tot iemands gevoel en geweten. Strafrechtelijke sanctionering resulteert doorgaans in de meest krachtige veroordeling van gedrag (Feinberg, 1970), ook van schadelijk organisatiegedrag (Snider, 1990; Van de Bunt & De Roos, 1983)⁴⁰⁰.

Beleid en theorie stemmen op dit punt overeen. In het beleid wordt aansluiting gezocht bij dit unieke karakter van het strafrecht. Waar het strafrecht van oudsher werd gepositioneerd als een *ultimum remedium* (Van de Bunt, 1990; Crijns, 2013), daar is sinds enkele jaren de *optimum-remedium-gedachte* dominant (Functioneel Parket, 2013; Openbaar Ministerie, 2013). Deze gedachte houdt in dat de verwachte effectiviteit bepalend is voor het antwoord op de vraag welk instrument in een concreet geval moet worden ingezet. De keuze voor een bepaald instrument moet worden afgestemd op de feiten en omstandigheden van het concrete geval (vgl. Ayres & Braithwaite, 1992). In sommige gevallen zal een bestuurlijke boete het meest aangewezen instrument zijn, terwijl in andere gevallen een gang naar de strafrechter de meest voor de hand liggende optie is. Het gaat dus om de vraag hoe het unieke karakter van het strafrecht zo optimaal mogelijk kan worden ingezet. Hoe kunnen de morele geladenheid, de maatschappelijke herkenbaarheid en de

⁴⁰⁰ Snider (1990: 385) verwoordt deze conclusie als volgt: “Criminal law is universalistic and absolute, and those who offend against it are criminals, a term fraught with connotations of evil. Transforming corporate criminals into regulatory evaders who have failed to “cooperate” makes their transgressions seem pale by comparison”.

diepgravende opsporingsbevoegdheden van het strafrecht een maximaal effect⁴⁰¹ sorteren?

Het strafrecht moet zich richten op betekenisvolle zaken

Op welke delicten moet het strafrecht zich richten om inderdaad optimaal gebruik te kunnen maken van haar unieke eigenschappen en daarmee maximale effecten te sorteren? Volgens het strafvorderlijk beleid wordt het strafrecht idealiter gebruikt voor ‘betekenisvolle zaken’ waarmee maximale ‘maatschappelijke effecten’ kunnen worden gerealiseerd (Openbaar Ministerie, 2011; Functioneel Parket, 2012). Veel belang wordt daarbij gehecht aan de signaalwerking van het strafrecht (Functioneel Parket, 2012). Door bepaalde zaken strafrechtelijk aan te pakken, kunnen andere processen in gang worden gezet die het geconstateerde probleem kunnen verhelpen. In de kern is het strafrecht immers ‘geen probleemoplossend systeem’ (Functioneel Parket, 2013). Wel kan het momentum creëren, partijen mobiliseren, probleemoplossing activeren en waarheidsvinding realiseren.

Het theoretische en beleidsmatige ideaal is dus een strafrecht dat signaleert, communiceert, mobiliseert en activeert. Het strafrecht moet zich, zoals gezegd, richten op ‘betekenisvolle zaken’. Over het algemeen betreft dit verwijtbare en relatief ernstige delicten, waarmee publieke belangen zijn gemoeid, en die vaak door een recidiverende of verwerpelijk roekeloze dader zijn gepleegd (vgl. Bröring e.a., 2012).⁴⁰² De vraag is echter hoe dit ideaal zich verhoudt tot de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

10.5. De onderzoeksresultaten

Vooropgesteld: iedere onderzoeksconclusie hangt voor een groot deel af van de betekenis die aan het onderzoeksobject wordt toegekend. Wanneer alleen wordt gekeken naar de strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen (zie bijv. Sutherland, 1949/1983; Clinard & Yeager, 1980) vloeit hier een ander beeld uit voort dan wanneer de strafbare feiten van *alle* organisatiecriminele worden bestudeerd (zie bijv. Shapiro, 1980; 1984; Weisburd e.a., 1991; Weisburd & Waring, 2001). Juist daarom is de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in deze studie vanuit vier verschillende perspectie-

⁴⁰¹ Hier wordt bedoeld op een maximaal effect in termen van gedragsbeïnvloeding.

⁴⁰² Het Functioneel Parket (2012: 17) typeert ‘betekenisvolle zaken’ als zaken die “per definitie strafrechtelijk relevant zijn gelet op de aard, omvang en ernst van de criminele gedraging, de persoon van de verdachte en de gevolgen voor het slachtoffer en de samenleving”.

ven belicht (Figuur 10.1). Tezamen leverden deze perspectieven een uniek meerdimensionaal beeld op van de delicten en rechtspersonen die strafrechtelijk worden opgepakt, hoe deze delicten worden afgedaan en welke omstandigheden en overwegingen hieraan ten grondslag liggen.

Perspectief 1: De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen

In hoofdstuk 5 werd organisatiecriminaliteit ingevuld door te kijken naar de aanpak van alle strafbare feiten die door rechtspersonen worden begaan. Daartoe werd een steekproef getrokken, bestaande uit ruim duizend strafbladen van rechtspersonen. De eerste belangrijke conclusie die op basis van het vijfde hoofdstuk kon worden getrokken, is dat de strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen betrekkelijk klein zijn. Gemiddeld bestaan ze uit 12 werkzame personen en hebben ze een vermogen van ongeveer €2,8 miljoen. In vergelijking met de totale populatie gaat het vaak om rechtspersonen waarbij slechts één iemand werkzaam is, terwijl rechtspersonen met tien of meer werkzame personen ten opzichte van de totale populatie juist ondervertegenwoordigd zijn. Voorts bleek dat een groot deel van de strafbare feiten waarmee rechtspersonen in verband worden gebracht (47%) uit verkeersdelicten bestaat en dat veel delicten buitengerechtelijk (81,2%) en middels lage financiële sancties (gemiddelde transactiebedrag: €656,40; gemiddelde geldboetebedrag: €916,78) worden afgedaan. Maar zijn verkeersdelicten wel aan te merken als organisatiecriminaliteit?

Perspectief 2: De strafrechtelijke aanpak van fraude

Hoofdstuk 6 richtte zich daarom specifiek op de strafrechtelijke aanpak van fraude. Dit omdat organisatiecriminaliteit in het maatschappelijk verkeer vaak met de term 'fraude' wordt geassocieerd. Centraal stonden de delicten valsheid in geschrift, witwassen, fiscale fraude en handelen met voorkennis. Uitsluitend financieel-economische criminaliteit dus.⁴⁰³ In totaal werden bijna 800 strafbladen die melding maken van minimaal één van deze delicten bestudeerd.

⁴⁰³ Het zesde hoofdstuk is het enige hoofdstuk waarin naast rechtspersonen ook de strafrechtelijke aanpak van fraudedelicten begaan door natuurlijke personen werd bestudeerd. Echter, veel van de fraudedelicten die natuurlijke personen begaan zijn te typeren als 'uitkeringsfraude', 'samenwoonfraude' en 'zwart werk'. Dergelijke delicten worden doorgaans niet in een organisatorische context in evenmin in het belang van een organisatie gepleegd. Uiteindelijk bleek het op basis van de beschikbare data dus niet mogelijk om ook natuurlijke personen bij het onderzoek te betrekken. Zie voor de patronen in de criminele ontwikkeling van fraudeurs o.m. Van Onna e.a., 2014; Piquero & Benson, 2004.

De strafrechtelijke aanpak van financieel-economische criminaliteit blijkt vooral op artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht ('valsheid in geschrift') te zijn gestoeld. Meer dan 70 procent (71,8%) van de in hoofdstuk 6 bestudeerde strafbare feiten betrof 'valsheid in geschrift'. Artikel 225 Sr kan met recht '*a prosecutor's darling*' (Backx & Van der Landen, 2011: 76) worden genoemd. Voorts blijkt de strafrechtelijke aanpak van fraude te worden gekenmerkt door in relatieve zin weliswaar hogere, maar in absolute zin nog steeds niet buitengewoon hoge financiële sancties (gemiddelde transactiebedrag: €12.642,-; gemiddelde geldboetebedrag: €19.810,31).

De meest opvallende uitkomst van het zesde hoofdstuk is echter dat officieren van justitie bij de strafrechtelijke bestrijding van fraude het aanpakken van natuurlijke personen verkiezen boven het aanpakken van rechtspersonen. Meer dan zeventig procent van de buitengerechtelijke afdoeningen van fraudefeiten begaan door rechtspersonen bestaat uit een sepot. Bij maar liefst de helft van alle sepot is de sepotgrond gelegen in de keuze om niet de rechtspersoon maar de leidinggever te vervolgen.

De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen wordt geplaagd door zowel praktische als verbeeldingsbarrières. Bij praktische barrières gaat het in de eerste plaats om de onmogelijkheid om rechtspersonen een gevangenisstraf op te leggen. Daarnaast doen zich situaties voor waarin met een financiële sanctie 'niets meer te halen valt' omdat de rechtspersoon bijvoorbeeld niet langer bestaat. Verbeeldingsbarrières komen voort uit het abstracte karakter van de rechtspersoon. De rechtspersoon heeft '*no soul to damn and no body to kick*' (Coffee, 1981). Veel van de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen beschrijven de relatie tussen het van oudsher retrospectieve en vergeldende strafrecht enerzijds en de figuur van de rechtspersoon anderzijds als 'onnatuurlijk', 'geforceerd', 'ongelukkig' en als een 'gedeeltelijke *mismatch*'. Het verbeeldingsvermogen dat nodig is om in te zien dat rechtspersonen ook 'echte' personen kunnen zijn is niet bij alle respondenten aanwezig, of wordt door deze respondenten als niet aanwezig verondersteld bij het grote publiek aan wie een groot deel van de boodschappen die het OM verkondigt gericht is.

Perspectief 3: De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen i.v.m. niet-financieel-economische criminaliteit

Organisatiecriminaliteit behelst echter meer dan alleen financieel-economische criminaliteit. Daarom stond het zevende hoofdstuk in het teken van de strafrechtelijke aanpak van niet-financieel-economische criminaliteit. Rechtspersonen kunnen zich in beginsel schuldig maken aan dezelfde straf-

bare feiten als waarvoor natuurlijke personen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld (Keupink, 2011; Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008). Dit betekent dat zij niet alleen vanwege financieel-economische criminaliteit, maar ook vanwege criminaliteit met fysieke schade strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. In hoofdstuk zeven werd daarom gekeken naar de strafrechtelijke aanpak van commune feiten die door rechtspersonen worden begaan. Aan de basis van dit hoofdstuk stond een steekproef van 400 strafbladen van rechtspersonen.

Uit hoofdstuk 7 kwam naar voren dat rechtspersonen maar weinig in verband worden gebracht met niet-financieel-economische criminaliteit. Van alle commune feiten die op strafbladen van rechtspersonen staan vermeld, betreft ruim tachtig procent (80,4%) een vermogensmisdrijf. Delicten in de categorieën 'vernieling en openbare orde', 'geweld en seksuele misdrijven' en 'overige commune misdrijven' zijn beduidend minder vaak terug te vinden op een strafblad van een rechtspersoon. Ze komen echter wel voor. Zo werd er bijvoorbeeld enkele keren strafrechtelijk ingegrepen op basis van 'deelname aan een criminele organisatie', 'dood door schuld', 'vernieling', 'brandstichting' en zelfs 'afluisteren'.

Bij de strafrechtelijke aanpak van niet-financieel-economische criminaliteit gaat het om relatief grote rechtspersonen (gemiddeld aantal werkzame personen: +/- 74). Verder worden er ook hogere sancties opgelegd (gemiddelde transactiebedrag: €74.435,68⁴⁰⁴; gemiddelde geldboetebedrag: €18.671,06).

Perspectief 4: De strafrechtelijke aanpak van de grootste ondernemingen van Nederland

Hoofdstuk 8, tot slot, had betrekking op de strafrechtelijke aanpak van strafbare feiten waarmee de grootste ondernemingen van Nederland blijken hun eventuele strafblad in verband worden gebracht. De bekendste kwantitatieve studies naar organisatiecriminaliteit, zijn die van Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980). Volgens deze auteurs zouden grote en machtige bedrijven in staat zijn om hun gedrag grotendeels buiten de sfeer van het strafrecht te houden. Daarom werd er in het laatste kwantitatieve hoofdstuk ingezoomd op de vraag in hoeverre de 237⁴⁰⁵ grootste in Nederland geves-

⁴⁰⁴ Mede vanwege het relatief lage aantal transacties is de spreiding echter groot.

⁴⁰⁵ Er werden 250 strafbladen opgevraagd, maar ik ontving uiteindelijk 237 unieke strafrechtelijke uittreksels.

tigde rechtspersonen strafrechtelijk geregistreerd staan en op welke wijze hun delicten worden afgedaan.

Wat blijkt? Bijna tachtig procent van de grootste in Nederland ingeschreven rechtspersonen bezit geen strafblad. De vijftig rechtspersonen waarvan wel justitiële gegevens in het Justitieel Documentatiesysteem zijn opgenomen, worden vooral met milieudelicten in verband gebracht (67%). Vaak gaat het daarbij om betrekkelijk technische en eenvoudige strafbare feiten. De sancties die grote rechtspersonen krijgen te verwerken, zijn – zeker wanneer afgezet tegen de omvang van deze organisaties (gemiddeld aantal werkzame personen: 12.741; gemiddelde omzet: €4,3 miljard; gemiddelde vermogen: €27,4 miljard; gemiddelde winst: €294,5 miljoen) – doorgaans niet uitzonderlijk hoog (gemiddelde transactiebedrag: €32.791,54; gemiddelde geldboetebedrag: €5.059,45). Opvallend is voorts de voorkeur die officieren van justitie en parketsecretarissen hebben voor het buitengerechtelijk afdoen van delicten die zijn begaan door grote rechtspersonen. Deze ‘voorkeur’ komt het duidelijkst tot uiting in het gebruik van wat ik ‘maatwerktransacties’ heb genoemd: transacties waarbij rekening wordt gehouden met de aanmerkelijke belangen die grote ondernemingen vertegenwoordigen en die regelmatig, naast een boetedeel en persbericht, voorzien in een breed pakket aan ‘compliancemaatregelen’.

Het strafrecht: vaker unicum, dan optimum remedium

De praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wijkt al met al dus af van het hiervoor geschetste ideaal. In werkelijkheid wordt het strafrecht niet uitsluitend noch voornamelijk ingezet ter bestrijding van betekenisvolle zaken. Evenmin is het gros van de opgelegde sancties van dien aard dat daarmee overtuigende morele boodschappen worden verkondigd. In werkelijkheid wordt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit gekenmerkt door een balanceeract tussen kwantiteit (een bepaald aantal zaken) en kwaliteit (een bepaald type zaken).

Deze balanceeract speelt zich overigens meer op systeemniveau dan op het niveau van de individuele handhavers af. Voor officieren van justitie en parketsecretarissen is het strafrecht vaker dan een *optimum remedium*, het *unicum remedium* of enige redmiddel. Er valt lang niet altijd iets te kiezen. Het systeem schrijft voor dat bepaalde delicten nou eenmaal strafrechtelijk worden afgedaan. Het zijn bijvoorbeeld niet de officieren van justitie en parketsecretarissen die ervoor kiezen om snelheidsovertredingen van meer dan 40 km/u strafrechtelijk aan te pakken. Die keuze is door de politiek en de wetgever gemaakt.

Waar er wel sprake is van keuzemogelijkheden wordt door de officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers wel degelijk regelmatig in lijn met de *optimum-remedium*-gedachte gehandeld. Middels perspectiefdocumenten, strategienota's, handhavingsarrangementen, selectieoverleggen en tripartite overleggen wordt geprobeerd om het strafrecht te reserveren voor 'betekenisvolle zaken'. In de aanpak van deze zaken wordt gestreefd naar een 'betekenisvolle afdoening'. Vooral bij specialistische parketten als het FP en LP wordt de *optimum-remedium*-gedachte dus regelmatig in de praktijk gebracht.

Tegelijkertijd is het grootste deel van het OM vooral bezig om veelvoorkomende criminaliteit zo snel en simpel mogelijk af te doen. En zelfs bij de specialistische parketten wordt gestuurd met behulp van productienormen, zoals de aandacht voor het thema 'afpakken' illustreert. Sturen op basis van uitsluitend kwalitatieve doelstellingen blijkt moeilijk, zo niet onmogelijk. Kortom, ieder geleding van het OM is – ook in het kader van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit – op zoek naar de juiste balans tussen kwantiteit en kwaliteit. Daarbij is het strafrecht, als gezegd, vaker het *unicum* dan *optimum remedium*.

Functioneel pragmatisme

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wordt beïnvloed door een breed scala aan factoren. Deze factoren bestrijken zowel het micro-, als het meso- en macroniveau. Zo wordt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit gestuurd door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor en afgenomen morele ambivalentie ten aanzien van voornoemd fenomeen, maar geremd en in een andere richting gestuurd door *New Public Management* en forse bezuinigingen op met name het Openbaar Ministerie. Verbeeldings- en praktische barrières zorgen ervoor dat rechtspersonen vaker dan natuurlijke personen buitengerechtelijk worden aangepakt.

Qua buitengerechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit voeren 'standaardtransacties' voor veelvoorkomende delicten in kwantitatief opzicht de boventoon. In het geval van complexere zaken waarbij grote ondernemingen zijn betrokken, maakt het OM graag gebruik van wat ik 'maatwerktransacties' heb genoemd: in de vorm van een transactie komen het OM en de onderneming een omvangrijk pakket aan maatregelen overeen, doorgaans gekoppeld aan de betaling van een aanzienlijke geldsom, maar zonder openbaar strafproces en eventuele schuldvaststelling door een onafhankelijke rechter (vgl. Skolnick, 2011). Behalve praktische barrières, zoals het ontbreken van de mogelijkheid om een gevangenisstraf op te leggen aan een ver-

dachte rechtspersoon, spelen hierbij ook de economische belangen die grote ondernemingen vertegenwoordigen een rol. Immers, een openbaar strafproces brengt voor dergelijke ondernemingen grote (reputatie)risico's met zich mee. Dit terwijl grote ondernemingen veel werkgelegenheid bieden, aanzienlijke belastingssommen afdragen, kortom, belangrijk zijn voor de regionale of landelijke economie. Principes als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie worden bij tijd en wijle dus overschaduwd door een breed gedragen gevoel om 'te roeien met de riemen die je hebt'. Binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit prevaleert functioneel pragmatisme.

Uiteindelijk bestaat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit uit een mix van enerzijds een grote bulk aan veelvoorkomende en eenvoudige delicten die zo arbeidsextensief mogelijk worden afgedaan, en anderzijds uit een veel beperkter aantal grote strafzaken waarmee men de expressieve functie van het strafrecht zo goed mogelijk probeert te benutten. Zeker een specialistisch parket als het Functioneel Parket richt zich voornamelijk op 'betekenisvolle zaken'. Daarvan zouden de officieren van justitie, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers er wel meer willen doen, maar de beschikbare capaciteit staat dat niet altijd toe. Daarom wordt gezocht naar efficiënte manieren om 'de juiste zaken goed af te doen'. Dit betekent inderdaad, zoals Hoogenboom (2014: 131) recentelijk stelde dat de geblinddoekte Vrouwe Justitie met het zwaard is gaan onderhandelen, overleggen, samenwerken met relevante derden, beleidsnota's is gaan schrijven, en met een schuin oog onder de blinddoek kijkt naar de politieke, economische en in het geding zijnde belangen. Maar tast dit, zoals Hoogenboom eveneens beweert, inderdaad de legitimiteit van het strafrecht als geheel aan? Of betreft het hier functioneel pragmatisme dat nodig is om de werkelijkheid iets dichterbij het ideaal te brengen? Deze vragen staan aan de basis van de volgende paragraaf, waarin een blik op de toekomst wordt geworpen.

10.6. De toekomst

Ideaal en werkelijkheid lopen dus uiteen. Maar hoe erg is dat eigenlijk? Een ideaal is een ideaal juist omdat het afwijkt van de werkelijkheid. Een ideaal verwoordt 'slechts' een breed gedragen streven. Maar wil een ideaal echt richtinggevend zijn, dan is het in de eerste plaats zaak om in kaart te brengen hoe de werkelijkheid eruit ziet. Pas dan wordt duidelijk wat moet worden aangepast, waar moet worden bijgestuurd en waarin moet worden geïnves-

teerd. Zonder inzicht in de werkelijkheid dreigt een ideaal te verworden tot vals bewustzijn.

Daarin ligt de toegevoegde waarde van deze studie. Door de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit uitvoerig in kaart te brengen, biedt deze studie gelegenheid tot reflectie. Het onderzoek roept fundamentele vragen op met betrekking tot de rol die het strafrecht binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit *zou moeten spelen*. Want zou het vaak (relatief) trage, kostbare en indringende strafrecht zich wel moeten bezighouden met een grote bulk aan eenvoudige verkeers- en milieudelicten? Zou het strafrecht zich, gezien haar aard, inderdaad niet (nog) veel meer moeten beperken tot het op- en aanpakken van ernstige, complexe en betekenisvolle zaken? Kortom, hoe zou de toekomst van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit eruit moeten zien, nu we weten hoe deze er de afgelopen decennia heeft uitgezien? In het navolgende doe ik op basis van mijn onderzoeksresultaten enkele aanbevelingen.

Meer variatie in sanctionering

Rechtspersonen kunnen in Nederland strafrechtelijk worden gesanctioneerd.⁴⁰⁶ Daarbij kan in beginsel gebruik worden gemaakt van hetzelfde sanctiearsenaal zoals dat voor individuen beschikbaar is, aangevuld met enkele typische bedrijfssancties (Blomberg, 2007). Praktisch gezien kan een rechtspersoon echter geen gevangenisstraf krijgen opgelegd. Maar in principe staat niets eraan in de weg om een rechtspersoon bijvoorbeeld een taakstraf op te leggen (Doorenbos, 2014; Fisse, 1981). Al met al loopt het sanctiepakket dus uiteen van geldboetes en taakstraffen tot aan openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak, onderbewindstelling of (gedeeltelijke) stillegging van de onderneming en ontzetting van (ondernemings)rechten of voordelen.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat rechtspersonen vrijwel uitsluitend middels geldboetes en met name transacties worden gesanctioneerd. Financiële sancties dus. Ook hier weer kan de vraag worden gesteld hoe erg dit is. Op grond van criminologische theorieën over effectieve sanctietoepassing kan in ieder geval worden aangetekend dat het strafrechtelijk potentieel hiermee niet volledig wordt benut. In de eerste plaats vanuit een afschrikingsperspectief bezien (Ashworth, 1992a; 1992b; Beyleveld, 1980; Gray & Scholz, 1991; 1993; Jesilow, 1982; Van Veen, 1949). Volgens Van Wingerde (2012) is de effectiviteit van een sanctie grotendeels afhankelijk van de

⁴⁰⁶ Dat geldt overigens niet voor alle landen. Zie voor een overzicht: Govert & Pascal, 2011.

boodschap die daarmee wordt verkondigd. Haar conclusie is dat morele boodschappen effectiever zijn dan dreigende. Maar welke boodschap gaat er uit van het opleggen van financiële sancties? Bovenal dat regelovertreding een prijskaartje kent. Zeker in het geval van rechtspersonen, doorgaans rationeel opgetuigde organisaties, kan dit de effectiviteit van de sanctionering in de weg staan. Juist bij rationele daders zullen sancties die niet meteen in geld uit te drukken zijn, effectiever zijn.

Een ander argument tegen het gebruik van vrijwel uitsluitend transacties en geldboetes⁴⁰⁷, is dat een duidelijke ‘stok achter de deur’ ontbreekt. Volgens de theorie van *responsive regulation* en de bijbehorende handhavingspiramide (Braithwaite & Ayres, 1992) is het cruciaal voor de effectiviteit van de handhaving dat de handhavers beschikken over een rijk geschaakt sanctiearsenaal, met een opbouw van lichte sancties naar de meest verregaande, in het geval van rechtspersonen het intrekken van de vergunning en het stilleggen van de onderneming. De meest verregaande sancties vormen de top van de handhavingspiramide. Zij zijn onmisbaar voor de effectiviteit van de lichtere sancties. In de huidige afdoeningspraktijk wordt de sanctie-escalatie alleen uitgedrukt in het al dan niet gerechtelijk afdoen van een delict en in de hoogte van het bedrag dat met de sanctie is gemoeid. Een ‘stok achter de deur’ ontbreekt echter. Ook hierom zou het OM er goed aan doen om organisatiecriminaliteit op een meer gevarieerde wijze aan te pakken, bijvoorbeeld door vaker een (on)voorwaardelijke en/of gedeeltelijke stillegging van de onderneming te vorderen of een vergunning in te trekken.⁴⁰⁸

Meer transparantie

Ter nuancering van de gebrekkige variatie in sanctieoplegging moet wel worden opgemerkt dat het OM deze variatie in het geval van grote zaken waarbij dito rechtspersonen betrokken zijn soms zoekt in de voorwaarden die men aan een transactie verbindt (de ‘maatwerktransactie’). Sterker nog, de variatiemogelijkheden bij het aanbieden van een transactie vormen een belangrijke reden om juist voor deze sanctie te kiezen. Een veelgehoord argument daarbij is dat de rechter slechts een geldboete kan opleggen. Dit argument is weliswaar incorrect, maar wordt door de praktijk wel gestaafd.

⁴⁰⁷ Waarbij de transactie en de geldboete overigens niet zomaar op een hoop kunnen worden geveegd. In het licht van de transparantie kent de geldboete voordelen ten opzichte van de transactie. Zie de volgende subparagraaf.

⁴⁰⁸ Waarmee nog niet gezegd is dat dergelijke straffen dan ook daadwerkelijk worden opgelegd. Dit is aan de rechter.

Bovenstaande oproep tot meer sanctievariatie is dus niet alleen aan het OM, maar ook aan de strafrechter gericht. Waar het OM gevarieerder moet vorderen, daar moet de strafrechter ook gevarieerder sanctioneren.

Wellicht dat een gevarieerdere sanctieoplegging door de strafrechter ook leidt tot meer dagvaardingen.⁴⁰⁹ Het overgrote merendeel van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit mondt momenteel namelijk uit in buitengerechtelijke afdoeningen. Dagvaarden is de uitzondering. Ter rechtvaardiging van deze praktijk wijst het OM erop dat het strafrechtelijk vervolgen van een rechtspersoon weinig toegevoegde waarde heeft. Maar is dat wel zo? Het grootste verschil tussen buitengerechtelijke en gerechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit is namelijk dat laatstgenoemde afdoeningsvorm plaatsvindt in de openbaarheid van het strafproces. De verdachte rechtspersoon dient zich voor een strafrechter tijdens een openbare terechtzitting te verantwoorden, terwijl het grote publiek via het requisitoir van de officier van justitie ook kennis kan nemen van de precieze verdenkingen en de overwegingen die ten grondslag liggen aan de strafeis. Een onafhankelijke rechter doet, tot slot, een raadpleegbare uitspraak over de ernst van het feit en de schuld van de verdachte. Kortom, buitengerechtelijke afdoening ontbeert een formele schuldvaststelling door een onafhankelijke rechter en staat daarmee het ideaal van ‘waarheidsvinding’ in de weg. Een openbaar strafproces is beduidend transparanter. Ook wanneer een transactie gepaard gaat met een – vaak beknopt – persbericht.

Onder het mom van *‘justice must not only be done, it must also be seen to be done’*⁴¹⁰ zou het in mijn optiek dus raadzaam zijn om meer strafzaken via een openbaar strafproces af te doen. Dit zou ook aansluiten bij de ‘maatschappelijke oriëntatie’ waar het OM zich op voorstaat. Middels een openbaar strafproces kan de ernst van organisatiecriminaliteit uitvoeriger en overtuigender worden benadrukt dan wanneer burgers in de krant moeten lezen over de volgende schikking of transactie met een bedrijf. Ja, een openbaar strafproces brengt voor het OM ook grotere risico’s met zich mee. Immers, de strafrechter kan een andere mening zijn toegedaan dan het OM. Maar uiteindelijk dient het OM het publieke belang en de maatschappij is gebaat bij een gewogen oordeel van een onafhankelijke partij.

⁴⁰⁹ Omdat het OM nu vaak anticipeert op wat het bij de rechter kan verwachten. Wanneer rechters eerder bepaalde straffen zouden opleggen, kan dit het voor het OM aantrekkelijker maken om te dagvaarden.

⁴¹⁰ Gordon Hewart in *Rex v. Sussex Justices, Ex parte McCarthy* ([1924] 1 KB 256, [1923] All ER Rep 233).

Het voorgaande betekent uiteraard niet dat het OM iedere vermoedelijke organisatie zou moeten vervolgen. Strafrechtelijk vervolgen is immers traag en kostbaar. Deze studie maakte duidelijk dat de beschikbare capaciteit niet toereikend is voor een forse toename van het aantal dagvaardingen. Om het gebrek aan openbaarheid te compenseren zou het OM ook kunnen nadenken over een andere invulling van de persberichten die gepaard gaan met een transactie. Hierin zou uitgebreider dan tot dusverre gebeurt ingegaan moeten worden op de feiten waarvan de vermoedelijke organisatie wordt verdacht en de redenen voor niet-vervolgning. Persberichten waarin überhaupt geen concrete wetsartikelen worden genoemd⁴¹¹, zouden in mijn optiek niet meer mogen voorkomen. Intransparante persberichten wekken verbazing bij politiek en maatschappij en doen in mijns inziens afbreuk aan de legitimiteit van het OM. Overigens dient in ogenschouw te worden genomen dat het betrachten van meer transparantie in OM-persberichten zou kunnen leiden tot een afnemende bereidwilligheid aan de kant van verdachte rechtspersonen om transacties te accepteren. Bij het weigeren van een transactie-aanbod komt de zaak 'op zitting' en wordt openbaarheid dus op een andere wijze gerealiseerd. Wel is het belangrijk om te beseffen dat dit de belasting van de strafrechtssketen zal doen toenemen.

Laat het strafrecht het strafrecht zijn

Deze studie heeft betrekking op de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit. De keuze voor dit onderwerp was mede ingegeven door de opkomst van civiel- en bestuursrechtelijke punitieve alternatieven. Met name de bestuurlijke boete heeft zich ontwikkeld tot een serieuze concurrent voor de strafrechtelijke sancties (Mein, 2015). De vraag is welke gevolgen dit heeft gehad voor de rol van het strafrecht, in dit geval binnen de aanpak van organisatiecriminaliteit. Dit onderzoek brengt wel in kaart welke delicten en (vermoedelijke) delinquenten strafrechtelijk worden opgepakt, hoe deze vervolgens worden afgedaan en welke omstandigheden en overwegingen daaraan ten grondslag liggen; niet duidelijk wordt echter *welk 'deel'* van de totale organisatiecriminaliteit dit betreft. Welke organisatiedelicten en -delinquenten worden bijvoorbeeld bestuursrechtelijk aangepakt?

In zijn recente proefschrift over het gebruik van de bestuurlijke boete in het financieel toezicht concludeert Mein (2015) dat deze boete 'uit balans'

⁴¹¹ Een voorbeeld kan worden ontleend aan de transactie in de Rabobank-zaak. Zie: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@32206/rabobank-betaalt-70/> (geraadpleegd op 20 juni 2015).

is. Waar de bestuurlijke boete werd ingevoerd om efficiënter (dan het strafrecht) te kunnen optreden tegen lichte en veelvoorkomende regelovertredingen, daar blijkt de boete in de praktijk juist te worden gebruikt voor de aanpak van relatief ernstig onrecht. Gecombineerd met de uitkomsten van het onderhavige onderzoek levert dit een beeld op van een strafrecht en een punitief bestuursrecht die beide niet doen waarvoor ze bedoeld zijn. Zowel de praktijk van het strafrecht als die van het punitief bestuursrecht wijkt af van het beleidsmatige ideaal. Dit hoeft *an sich* natuurlijk niet direct problematisch te zijn. Wel roept het de vraag op of het toe te juichen valt dat het strafrecht en het punitief bestuursrecht een deel van elkaars ‘verantwoordelijkheden’ voor rekening nemen. Zou organisatiecriminaliteit niet effectiever kunnen worden aangepakt wanneer juist de unieke (karakter)eigenschappen van de verschillende rechtsgebieden optimaal zouden worden benut?

In mijn optiek moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Problematisch in dezen is dat het strafrecht en het punitief bestuursrecht steeds meer naar elkaar zijn toegegroeid. De overheveling van strafrechtelijke handhaving naar bestuursrechtelijke handhaving door middel van de introductie van de bestuurlijke boete bracht een strafrechtelijke tegenbeweging op gang (Flight e.a., 2012). Net als het bestuursrecht van oudsher is, moest het strafrecht doelmatiger worden. Onder meer de ZSM-aanpak⁴¹² en de strafbeschikking zijn daar uitvloeisels van. Dus waar het bestuursrecht steeds meer punitieve elementen omvat, daar is het strafrecht steeds doelmatiger geworden. Gevolg: het onderscheid tussen punitief bestuursrecht en strafrecht is vervaagd.

Zoals Crijns (2013) in zijn oratie betoogde, is de vraag waartoe het strafrecht nu eigenlijk dient naar de achtergrond verdrongen. Mijn onderzoeksresultaten onderstrepen nu juist het belang van deze vraag. Volgens mij zou het veel logischer en effectiever zijn om te proberen ieders kwaliteiten zo goed mogelijk te benutten. Vanwege de betrekkelijke doelmatigheid ervan, zou het punitief bestuursrecht zich vooral moeten richten op een efficiënte afdoening van veelvoorkomende, technische en relatief lichte overtredingen. Het strafrecht – met zijn morele geladenheid, maatschappelijke herkenbaarheid, en diepgravende opsporingsbevoegdheden en vergaande dwangmiddelen – daarentegen, zou zich in mijn optiek dienen te focussen op het grootste onrecht en de delicten waarmee maximale uitstralingseffecten kunnen worden gerealiseerd. Kortom, in plaats van naar elkaar toe te bewegen, zouden

⁴¹² ZSM staat voor: zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk.

het strafrecht en het punitief bestuursrecht moeten worden gebruikt op de manier zoals ze bedoeld zijn.

Het strafrecht kan een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van schadelijk organisatiegedrag. Verbeeldingskracht is daarbij – zeker waar de verdachte een rechtspersoon betreft – onontbeerlijk. Meer dan ieder ander rechtsgebied is juist het strafrecht in staat om organisaties tot leven te wekken. Het strafrecht kan diep graven, is herkenbaar en spreekt tot de verbeelding. Om deze eigenschappen te preservareren en optimaal te benutten, dient continu de vraag te worden gesteld of de juiste zaken goed worden afgedaan. Dit onderzoek biedt daarbij stof tot reflectie. Hopelijk zet het aan tot een (verdere) optimalisering van de bijdrage van het strafrecht aan de bestrijding van schadelijk organisatiegedrag. Het strafrechtelijk sanctioneren van organisatiecriminaliteit is en blijft hoe dan ook een kwestie van leren laven tussen ideaal en werkelijkheid.

LITERATUUR

- Albanese, J.S. (1982). What Lockheed and La Cosa Nostra have in common: The effect of ideology on criminal justice policy. *Crime & Delinquency*, 28, 211-232.
- Albonetti, C.A. (1994). "The symbolic punishment of white-collar offenders" (pp. 269-282). In: G.S. Bridges & M.A. Myers (red.), *Inequality, crime, and social control*. Boulder, COP Westview Press.
- Alexander, C.R., Arlen, J. & Cohen, M.A. (1999). Regulating Corporate Criminal Sanctions: Federal Guidelines and the Sentencing of Public Firms. *Journal of Law and Economics*, 42, 393-422.
- Almond, P.J. (2007a). Regulation crisis: Evaluating the potential legitimizing effects of 'corporate manslaughter' cases. *Law & Policy*, 29, 285-310.
- Almond, P.J. (2007b). Corporate manslaughter: Changing the relationship between criminal law and the corporation? *Prison Service Journal*, 169, 14-20.
- Almond, P.J. (2008). Public perceptions of work-related fatality cases: Research the outer limits of 'populist punitiveness'? *British Journal of Criminology*, 48, 448-467.
- Almond, P.J. (2009a). The dangers of hanging baskets: Regulatory myths' and media representations of health and safety regulation. *Journal of Law and Society*, 36, 352-376.
- Almond, P.J. (2009b). Understanding the seriousness of corporate crime: Some lessons for the 'Corporate Manslaughter' reform project. *Criminology and Criminal Justice*, 9, 145-164.
- Almond, P.J. (2010). "Corporate crime and the 'crippled epistemology' of punitiveness" (pp. 53-72). In: H. Kury & E. Shea (red.), *Punitivity international developments: Punitiveness – A global phenomenon*. Bochum: Universitaetsverslag Brockmeyer.
- Almond, P. (2013). *Corporate manslaughter and regulatory reform: crime prevention and security management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Almond, P.J. & Colover, S. (2010). Mediating punitiveness: Understanding public attitudes towards work-related fatality cases. *European Journal of Criminology*, 7, 323-338.
- Alvesalo, A. (2002). "Downsized by law, ideology and pragmatics – Policing white collar crime" (pp. 149-164). In: G.W. Potter (red.), *Controversies in white-collar crime*. Cincinnati, OH: Anderson.

- Alvesalo, A. & Tombs, S. (2002). Working for criminalization of economic offending: Contradictions for critical criminology? *Critical Criminology*, 11, 21-40.
- Alvesalo, A. & Whyte, D. (2007). Eyes wide shut: the police investigation of safety crimes. *Crime, Law & Social Change*, 1-2, 57-72.
- Alvesalo, A., Tombs, S., Vitra, E. & Whyte, D. (2006). Re-imagining crime prevention: Controlling corporate crime. *Crime, Law & Social Change*, 45, 1-25.
- Anderson, W.L. & Jackson, C.E. (2006). Criminalization as policy: Using federal criminal law as a regulatory device. *Journal of Social, Political, and Economic Studies*, 31, 75-105.
- Ashworth, A. (1992a). *Deterrence*. In: A. Von Hirsch & A. Ashworth (red.), *Principled sentencing* (pp. 53-61). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Ashworth, A. (1992b). *Sentencing and criminal justice*. Londen: Weidenfeld & Nicholson.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1991). Tripartism: Regulatory capture and empowerment. *Law & Social Inquiry*, 16, 534-496.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press.
- Ayres, K. & Frank, J. (1987). Deciding to prosecute white collar crime: A national survey of state attorneys general. *Justice Quarterly*, 4, 425-440.
- Aubert, V. (1952). White-collar crime and social structure, *American Journal of Sociology*, 58: 263-271.
- Baar, A. van & Huisman, W. (2012). The oven builders of the Holocaust: a case study of corporate complicity in international crimes, *British Journal of Criminology*, 52: 1033-1050.
- Backx, L.M.J. & Landen, D. van der (2011). 'Valsheid in geschrift' (pp. 75-96). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bakker, F.C. (1985). *Valsheid in geschrift* (diss.), Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bakker G. (2014). *Post-Van Traa: innovaties in de handhavingsketen gericht op de beteugeling van financieel-economische criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.

- Balkema, J.P. & Corstens, G.J.M. (1986). 'Het straffenarsenaal' (pp. 303-332), in: J.P. Balkema (red.), *Gedenkboek: honderd jaar Wetboek van Strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Barak, G. (2012). *Theft of a nation. Wall street looting and federal regulatory colluding*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bardach, E. & Kagan, R.A. (1982). *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Barkow, A.S. & Barkow, R.E. (red.) (2011). *Prosecutors in the boardroom. Using criminal law to tegulate corporate conduct*, New York: New York University Press.
- Barlow, H.D. (1993). From fiddle factors to networks of collusion: Charting the waters of small business crime. *Crime, Law & Social Change*, 20, 319-337.
- Barnett, H.C. (1981). Corporate Capitalism, Corporate Crime. *Crime & Delinquency*, 20, 4, 4-23.
- Barnett, H.C. (1993). Crimes against the environment: Superfund enforcement at last. *The Annals*, 525, 119-133.
- Barrile, L. (1993). A soul to damn and a body to kick: Imprisoning corporate criminals. *Humanity & Society*, 17, 176-196.
- Baucus, M.S. & Baucus, D.A. (1997). Paying The Piper: An Empirical Examination Of Longer-Term Financial Consequences Of Illegal Corporate Behavior, *AOM Journal*, 40, 129-151.
- Beale, S.S. (2007). Is corporate criminal liability unique? *American Criminal Law Review*, 44, 1503-1536.
- Becker, G.S. (1968). Crime and punishment: an economic approach, *The Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Becker, G.S. (1976). *The economic approach to human behavior*, Chicago: University of Chicago Press.
- Beckers, J.J.H. & Erp, J.G. van (2012). 'There's no such thing as bad publicity' – Mediaberichtgeving over witteboordencriminaliteit, *Tijdschrift voor Toezicht* 2012/01, 22-39.
- Belbot, B.A. (1993). "Corporate criminal liability" (pp. 211-238). In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding corporate criminality*. New York: Garland.
- Bemmelen, J.M. van & Hattum, W.F.C. van (1954). *Hand- en leerboek van het Nederlandsche strafrecht; deel II: Bijzondere delicten*, Den Haag: Martinus Nijhof.
- Benjamin, M. & Bronstein, D.A. (1987). "Moral and criminal responsibility and corporate persons" (pp. 277-282). In: W.J. Samuels & A.J. Miller (red.),

- Corporations and society: Power and responsibility*. New York: Greenwood Press.
- Benson, M.L. (1989). The influence of class position on the formal and informal sanctioning of white collar offenders. *The Sociological Quarterly*, 30, 465-479.
- Benson, M.L. (1990). Emotions and adjudication: Status degradation among white-collar criminals. *Justice Quarterly*, 7, 515-528.
- Benson, M.L. & Cullen, F.T. (1988). The special sensitivity of white-collar offenders to prisons: A critique and research agenda. *Journal of Criminal Justice*, 16, 207-216.
- Benson, M.L. & Cullen, F.T. (1998). *Combating corporate crime: Local prosecutors at work*. Boston: Northeastern University Press.
- Benson, M.L., Cullen, F.T. & Maakestad, W.J. (1990). Local prosecutors and corporate crime. *Crime & Delinquency*, 36, 356-372.
- Benson, M.L., Cullen, F.T. & Maakestad, W.J. (1993). "Community context and the prosecution of corporate crime" (pp. 269-288). In: K. Schlegel & D. Weisburd (red.), *White collar crime reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Benson, M.L., Maakestad, W.J., Cullen, F.T. & Geis, G. (1988). District Attorneys and Corporate Crime: Surveying the Prosecutorial Gatekeepers. *Criminology*, 26, 505-518.
- Benson, M.L. & Walker, E. (1988). Sentencing the white-collar offender. *American Sociological Review*, 53, 294-302.
- Benson, M.L., Wheeler, F.T. & Maakestad, W.J. (1992). 'Community Context and the Prosecution of Corporate Crime' (pp. 269-286). In: Schlegel, K. & Weisburd, D. (red.) (1992). *White-Collar Crime Reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Bentham, J. (1789; 1948). *An introduction to the principles of morals and legislation*. New York: Macmillan.
- Berg, E.A.I.M. van den (2002). *Organisatiecriminaliteit. Aard, achtergronden en aanpak*, Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den (2007). 'Milieucriminaliteit binnen de context van organisatiecriminaliteit' (pp. 135-154). In: Visser, M.J.C. & Lange, A. de (red.) (2007). *Milieustrafrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Berghuis, A.C., Brants, C.H. & Willemse, H.M. (red.) (1984). *Witteboordencriminaliteit. Bundel naar aanleiding van het op 18 en 19 mei 1984 te Amsterdam gehouden gelijknamige congres*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Berghuis, A.C. & Paulides, G. (1983). *Faillissementen bij besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. Een studie naar misbruik*

- van rechtspersonen; interimrapport 2: aanvullende studies, Den Haag WODC.
- Beyleveld, D. (1980). *A bibliography on general deterrence research*. Westmead: Saxon House.
- Bijleveld, C.C.J.G. (2007). *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Black, W.K. (2005). Control fraud as an explanation for white-collar crime waves: The case of the savings and loan debacle. *Crime, Law & Social Change*, 43, 1-29.
- Black, W.K. (2007). "Control fraud theory" (pp. 52-54). In: J. Gerber & E. Jensen (red.), *Encyclopedia of white-collar crime*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Blankenship, M.B. (red.) (1993). *Understanding corporate criminality*. New York: Garland.
- Blomberg, A.B. (2007). 'De plaats van het strafrecht bij integrale handhaving van het milieurecht' (pp. 181-195). In: M.J.C. Visser (red.), *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.
- Boer, Ph. & Kok, D. de (2009). Nieuwe keuzes tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Een toelichtende beschouwing bij de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, *NJB* 2009, 671-676.
- Borgers, M.J., Koopmans, I.M. & Kristen, F.G.H. (1998). *Verwijtbare uitholling van schuld?* Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Boutellier, H. (2003). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bowles, R., Faure, M. & Garoupa, N. (2008). The scope of criminal law and criminal sanctions: An economic view and policy implications. *Journal of Law & Society*, 35, 389-416.
- Box, S. (1983). *Power, crime and mystification*. Londen: Tavistock.
- Braithwaite, J. (1982). Challenging just deserts: punishing white-collar criminals, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 73: 723-763.
- Braithwaite, J. (1984). *Corporate crime in the pharmaceutical industry*. Londen: Routledge & Paul Kegan.
- Braithwaite, J. (1985). 'White collar crime' (pp. 1-25). In: R.H. Turner & J.F. Short Jr. (red.), *Annual review of sociology*. Palo Alto, CA: Annual Reviews.
- Braithwaite, J. (1989). *Crime, shame and reintegration*. New York: Cambridge University Press.

- Braithwaite, J. (1990). Convergences in models of regulatory strategy. *Current Issues in Criminal Justice*, 2, 59-66.
- Braithwaite, J. (1992a). "Poverty, power and white-collar crime: Sutherland and the paradoxes of criminological theory" (pp. 78-107). In: K. Schlegel & D. Weisburd (red.), *White-collar crime reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Braithwaite, J. (1992b). 'Penalties for White-Collar Crime'. In: P. Grabosky (red.), *Complex Commercial Fraud*. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Braithwaite, J. (1993). Shame and modernity. *The British Journal of Criminology*, 33, 1-18.
- Braithwaite, J. (1997). On speaking softly and carrying sticks: neglected dimensions of republican separation of powers. *University of Toronto Law Journal*, 47, 1-57.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press.
- Braithwaite, J. (2004). Methods of power for development: weapons of the weak, weapons of the strong. *Michigan Journal of International Law*, 26, 298-330.
- Braithwaite, J. (2005). *Markets in Vice, Markets in Virtue*. Leichhardt, Australia: The Federation Press.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism: how it works, ideas for making it work better*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Braithwaite, J. & Drahor, P. (2002). Zero tolerance, naming and shaming: Is there a case for it with crimes of the powerful? *Australia & New Zealand Journal of Criminology*, 35, 264-288.
- Braithwaite, J. & Fisse, B. (1987). "Self-regulation and the control of corporate crime" (pp. 221-246). In: C. Shearing & P.C. Stenning (red.), *Private policing*. Newbury Park, CA: Sage.
- Braithwaite, J. & Geis, G. (1982). On theory and action for corporate crime control. *Crime & Delinquency*, 28, 292-314.
- Braithwaite, J. & Makkai, T. (1991). Testing an expected utility model of corporate deterrence. *Law & Society Review*, 25, 7-39.
- Braithwaite, J. & Pettit, P. (1990). *Not just deserts – A republican theory of criminal justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Braithwaite, J., Coglianese, C. & Levi-Flaur, D. (2007). Can regulation and governance make a difference? *Regulation and Governance*, 1, 1-7.
- Braithwaite, J., Walker, J. & Grabosky, P. (1987). An enforcement taxonomy of regulatory agencies. *Law & Policy*, 9, 315-343.

- Braithwaite, V., Braithwaite, J., Gibson, D. & Makkai, T. (2004). Regulatory styles, motivational postures and nursing home compliance. *Law & Policy*, 16, 363-394.
- Brants, C. (1990). 'Is economische criminaliteit wel criminaliteit?' (pp. 25-44), in: M. Wladimiroff (red.), *Facetten van economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Brants, C. (1994). The system's rigged – or is it? The prosecution of white collar and corporate crime in the Netherlands. *Crime, Law & Social Change*, 21, 103-125.
- Brants, C.H. & Brants, K.L.K. (1984). 'Fraudebewistzijn in Nederland : over de sociale constructie van witteboordencriminaliteit' (pp. 53-74), in : A.C. Berghuis, C.H. Brants & H.M. Willemse (red.), *Witteboordencriminaliteit. Bundel naar aanleiding van het op 18 en 19 mei 1984 te Amsterdam gehouden gelijknamige congres*, Nijmegen : Ars Aequi Libri.
- Brants, C.H. & Brants, K.L.K. (1991). *De sociale constructie van fraude* (diss.), Arnhem: Gouda Quint.
- Brants, C.H. & Bunt, H.G. van de (1984). Witteboorden-criminaliteit, een congresverslag, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1984, 225-232.
- Brants, C.H. & Roos, Th. de (1984). De strafzaak Uniser in de spiegel van persverslagen. In: Kelk, C., Moedikdo, P., M. Moerings & Swart, A.H.J. (red.) (1984). *Grenzen en mogelijkheden. Opstellen over en rondom strafrechtspleging*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Brickey, K.F. (2005). In Enron's wake: Corporate executives on trial, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 96, 397-433.
- Bröring, H.E. (2005). *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer.
- Bröring, H.E., Uijl, M. den, Tollenaar, A., Kwakman, N.J.M. & Keulen, B.F. (2012). *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bruinsma, G. & Bovenkerk, F. (1996). *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Bryner, G.C. (1987). *Bureaucratic discretion: Law and policy in federal regulatory agencies*. New York: Pergamon Press.
- Bucy, P.H. (2002). "Corporate criminal responsibility" (pp. 259-266). In: J. Dressler (red.), *Encyclopedia of crime and justice*. New York: Gale Group.
- Bucy, P.H. (2007). Trends in corporate criminal prosecutions. *American Criminal Law Review*, 44, 1287-1306.

- Buell, S.W. (2006). The Blaming Function of Entity Criminal Liability. *Indiana Law Journal*, 84, 473-537.
- Bunt, H.G. van de (1985). *Officieren van justitie. Verslag van een participerend observatieonderzoek*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bunt, H.G. van de (1990). 'Is het strafrecht in de handhaving van milieurecht ultimum remedium?' (pp. 85-104), in: M. Wladmiroff (red.), *Facetten van economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H.G. van de (1992). *Organisatiecriminaliteit* (rede Vrije Universiteit Amsterdam), Arnhem: Gouda Quint.
- Bunt, H.G. van de (2013). Een andere kijk op schade door misdrijven, *Delikt en Delinkwent*.
- Bunt, H.G. van de, Erp, J.G. van & Wingerde, K. Van (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor Criminologie*, 49: 386-399.
- Bunt, H.G. van de, Fijnaut, C. & Nelen, H. (2001). *Post-Fort. Evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bunt, H.G. van de & Huisman, W. (2004). Organisatiecriminaliteit, *Tijdschrift voor Criminologie*, 46: 106-120.
- Bunt, H.G. & Huisman, W. (2007). 'Organizational crime in the Netherlands' (pp. 217-260), in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands. Series crime and justice: a review of research*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bunt, H.G. van de & Peek, J.H. (1987). *Fraudeofficieren in de opsporing*, Groningen: Wolters Noordhof.
- Bunt, H.G. van de & Roos, T. De (1983). Zwarte toga's kontra witte boorden? *Recht en kritiek*, 9: 6-50.
- Burns, R.G., Lynch, M.J. & Stretesky, P. (2008). *Environmental law, crime, and justice*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Buruma, Y. (1993). *Strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*. Arnhem: Gouda Quint.
- Carmichael, K.D. (1996). Strict criminal liability for environmental violations: A need for judicial restraint. *Indiana Law Journal*, 71, 729-752.
- Carson, W.G. (1970). White-Collar Crime and the Enforcement of Factory Legislation. *British Journal of Criminology*, 10, 383-398.
- Carson, W.G. (1980). 'The Institutionalization of Ambiguity: Early British Factory Acts' (pp. 142-173), in: G. Geis & E. Stotland (red.), *White-collar Crime: Theory and Research*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Cavender, G. & Mulcahy, A. (1998). Trial by fire: Media constructions of corporate deviance. *Justice Quarterly*, 15, 697-717.

- Chambliss, W.J. (1967). Types of deviance and the effectiveness of legal sanctions. *Wisconsin Law Review (zomer)*, 703-714.
- Chambliss, W.J. (1975). *Criminal Law in Action*. Santa Barbara, California: Hamilton Publishing Company.
- Chambliss, W.J. (1976). "Functional and conflict theories of crime: The heritage of Émile Durkheim and Karl Marx" (pp.). In: W.J. Chambliss & M. Mankoff (red.), *Whose law? What order?* New York:
- Chambliss, W.J. (2001). *Power, Politics & Crime*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Chambliss, W.J. & Seidman, R. (1971). *Law, order, and power*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Chibe, R.J. (2006). A golden age of white-collar criminal prosecution. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 96, 389-395.
- Clarke, M. (1990). *Business crime: its nature and control*, Oxford: Polity Press.
- Cleiren, C.P.M. (2010). Het opportuniteitsbeginsel, *Strafblad*, 8, 167-170.
- Cleiren, C.P.M. (2012). 'Functie en waarde van criteria voor strafbaarstelling in het huidige tijdsgewricht' (pp. 7-24), in: C.P.M. Cleiren, M.J.J. Kunst, J.P. van der Leun, G.K. Schoep & J.M. ten Voorde (red.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek. Symbolische legitimiteit versus maatschappelijke en sociaalwetenschappelijke realiteit*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Clinard, M.B. & Yeager, P.C. (1978). Corporate Crime. Issues in Research. *Criminology*, 16, 255-272.
- Clinard, M.B. & Yeager, P.C. (1980). *Corporate crime*, New York: Free Press.
- Clinard, M.B. & Yeager, P.C. (2002). 'Corporate Crime: Clarifying the Concept and Extending the Data' (pp. 82-94). In: Ermann. M.D. & Lundman, R.J. (red.). *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Coffee, J.C., Jr. (1980). Corporate crime and punishment: A non-Chicago view of the economics of criminal sanctions. *American Criminal Law Review*, 17, 419-476.
- Coffee, J.C., Jr. (1981). No soul to damn; no body to kick: An unsandalized inquiry into the problem of corporate punishment. *Michigan Law Review*, 79, 386-459.
- Coffee, J.C., Jr. (1983). "Corporate criminal responsibility" (pp. 253-264). In: S. Kadish (red.), *Encyclopedia of crime and justice*. New York: Free Press.

- Coffee, J.C., Jr. (1991). Does 'unlawful' mean 'criminal'?" Reflections on the disappearing tort/crime distinction in American law. *Boston University Law Review*, 71, 193-245.
- Coffee, J.C., Jr. (1992). Paradigms lost: The blurring of the criminal and civil law models – and what can be done about it. *Yale Law Review*, 101, 1875-1892.
- Cohen, M.A. (1989). Corporate crime and punishment: A study of social harm and sentencing practices in the federal courts, 1984-1987. *American Criminal Law Review*, 26, 605-662.
- Cohen, M.A. (1991). Corporate crime and punishment: An update on sentencing practices in the federal courts, 1888-1990. *Boston University Law Review*, 71, 249-279.
- Cohen, M.A. (1992). Environmental crime and punishment: Legal/economic theory and empirical evidence on enforcement of federal environmental statutes. *The Journal of Criminal Law and Criminology*, 82, 1054-1108.
- Cohen, M.A. (1996). Theories of Punishment and Empirical Trends in Corporate Criminal Sanctions. *Managerial and Decision Economics*, 17, 399-411.
- Coleman, J.W. (1987). Toward an integrated theory of white-collar crime, *American Journal of Sociology*, 93: 406-439.
- Coleman, J.S. (2002). 'Organizational Actors and the Irrelevance of Persons' (pp. 95-106). In: Ermann. M.D. & Lundman, R.J. (red.). *Corporate and Governmental Deviance. Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels) (1998). *Handhaven op niveau*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Conklin, J.E. (1977). *"Illegal but not criminal": Business crime in America*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Corstens, G.J.M. (2005). *Een stille revolutie in het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Corstens, G.J.M. (2015). *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Coslovsky, S. (2009). *Compliance and competitiveness: How prosecutors enforce environmental and labor standards and encourage development in Brazil* (diss.). Cambridge, MA: Department of Urban Studies and Planning, MIT.

- Coslovsky, S. (2011). How Brazilian prosecutors enforce labor and environmental laws: The organizational basis of creative problem-solving. *Regulation & Governance*, 5: 70-89.
- Crijns, J.H. (2002). De strafrechter buitenspel. Buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten in heden en toekomst, *Ars Aequi*, 513-521.
- Crijns, J.H. (2004). Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij, *Sancties*, 225-236.
- Crijns, J.H. (2006). 'De rationaliteiten achter de Wet OM-afdoening' (pp. 51-70), in: C.P.M. Cleiren, M.J. Dubbelaar, J.M. ten Voorde, J.L. de Wijkerslooth & M.A.H. van der Woude (red.), *Op zoek naar samenhang*, Deventer: Kluwer.
- Crijns, J.H. (2010). *De strafrechtelijke overeenkomst: de rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss.). Deventer: Kluwer.
- Crijns, J.H. (2012). Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?, *Ars Aequi*, 11-18.
- Crijns, J.H. (2013). *Stuurloos strafrecht* (rede Universiteit Leiden), Leiden: Universiteit Leiden.
- Croall, H. (1989). 'Who is the White-Collar Criminal?'. *British Journal of Criminology*, 29, 157-174.
- Croall, H. (1992). *White Collar Crime*. Buckingham: Open University Press.
- Croall, H. (1993). Business Offenders in the Criminal Justice Process. *Crime, Law and Social Change*, 20, 359-372.
- Croall, H. (2001). *Understanding white collar crime*, Buckingham: Open University Press.
- Cullen, F.T., Clark, G., Link, B., Mathers, R., Nie-dospial, J. & Sheahan, M. (1985). Dissecting white-collar crime: Offense type and punitiveness. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 9, 16-27.
- Cullen, F.T., Hartman, J.L. & Jonson, C.L. (2009). Bad guys: Why the public supports punishing white-collar offenders. *Crime, Law & Social Change*, 51, 31-44.
- Cullen, F.T., Maakestad, W.J., Cavender, G. & Benson, M.L. (1987; 2006). *Corporate crime under attack: The Ford Pinto case and beyond*. Cincinnati, OH: Anderson.
- Davies, P., Francis, P. & Jupp, V. (1999). 'The features of onvisible crimes', in: P. Davies, P. Francis & V. Jupp (red.), *Invisible crimes: theor victims and their regulation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Davies, P., Francis, P & Wyatt, T. (2014). *Invisible crimes*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Decorte, T. (2009). 'Kwalitatieve data-analyse in het criminologisch onderzoek' (pp. 433-464), in: T. Decorte & D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Uitgeverij Acco.
- DiMento, J.F., Geis, G. & Gelfand, J.M. (2000-2001). Corporate criminal liability: A bibliography. *Western State University Law Review*, 28, 1-64.
- Doelder, H. De (1990). 'Van strafrecht naar administratief recht' (pp. 85-94), in: H. de Doelder, L.J.J. Rogier & P.M. van Russen (red.), *De wet Mulder in perspectief. Van strafrecht naar administratief recht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Doelder, H. De (1994). 'Handhaving door economische regelgeving' (pp. 205-216), in: H. de Doelder & L.J.J. Rogier (red.), *Opstellen over bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Doelder, H. de & Hoogenboom, A.B. (1997). *Witteboordencriminaliteit in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Doorenbos, D.R. (2010). Strafrecht baat niet, schaadt wel. *Markt & Mededinging*, 167-175.
- Doorenbos, D.R. (2014). Beboeting van rechtspersonen. *Strafblad* 2014/2: 97-105.
- Drew, K. & Clark, K.A. (2005). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 42, 277-303.
- Duff, A. & Garland, D. (1994). "Introduction: thinking about punishment" (pp. 1-43). In: A. Duff & D. Garland (red), *A reader on punishment*. New York: Oxford University Press.
- Duff, R.A. (1996). "Penal communication: Recent work in the philosophy of punishment" (pp. 1-98). In: M. Tonry (red.), *Crime and justice: A review of research*. Chicago: University of Chicago Press.
- Duff, R.A. (2001). *Punishment, communication, and community*. Oxford: Oxford University Press.
- Duker, M.J.A. (2011). 'Vervolging en berechting' (pp. 497-540). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Durkheim, E. (1893). *Division of labor in society*. New York: Macmillan.
- Edelhertz, H. & Overcast, T.D. (red.) (1982). *White-Collar Crime: an Agenda for Research*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

- Edelhertz, H. & Rogovin, C. (red.) (1982). *A National Strategy for Containing White-Collar Crime*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Eitle, D.J. (2000). Regulatory justice: A re-examination of the influence of class position on the punishment of white-collar crime. *Justice Quarterly*, 17, 809-839.
- Enschedé, C.J. (2005). *Beginnelsen van het strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Ermann, D. & Lundman, R. (2002). *Corporate and governmental deviance: Problems of organizational behavior in contemporary society*. New York: Oxford University Press.
- Erp, J.G. van (2007). 'De dreiging van negatieve publiciteit. Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?' (pp. 79-91), in: F. Leeuw e.a. (red.), *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Erp, J.G. van (2008). Lessen voor toezicht in de 21^e eeuw, *Justitiële Verkenningen*, 34: 9-21.
- Erp, J.G. van (2009). *Naming en shaming in the markttoezicht. Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Erp, J.G. van (2011). Naming without shaming: the publication of sanctions in the Dutch financial market, *Regulation & Governance*, 4: 287-308.
- Faber, W. (2011). *Financieel-economische criminaliteit? We kunnen niet zonder!* Apeldoorn: Politieacademie.
- Feeley, M.M. (1979). *The process is the punishment*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Feinberg, J. (1970). *Doing and deserving: essays in the theory of responsibility*, Princeton: Princeton University Press.
- Field, S. & Jörg, N. (1991). Corporate Liability and Manslaughter: should we go Dutch?, *Criminal Law Review*, 156-171.
- Fisse, B. (1982). Reconstructing corporate criminal law: deterrence, retribution, fault, and sanctions. *Southern California Law Review*, 56, 1141-
- Fisse, B. (1985). 'Sanctions Against Corporations: The Limitations of Fines and the Enterprise of Creating Alternatives' (pp. 137-157). In: Fisse, B. & French, P.A. (red.) (1985). *Corrigible Corporations & Unruly Law*. San Antonio: Trinity University Press.
- Fisse, B. (1991). Corporate criminal responsibility. *Criminal Law Journal*, 15, 166-174.
- Fisse, B. (1995). Corporations, Crime and Accountability. *Current Issues in Criminal Justice*, 6, 378-386.

- Fisse, B. & Braithwaite, J. (1983). *The impact of publicity on corporate offenders*, Albany: State University of New York Press.
- Fisse, B. & Braithwaite, J. (1993). *Corporations crime and accountability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foqué, R. & 't Hart, A.C. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming: Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Forti, F. & Visconti, A. (2007). "Cesare Beccaria and white-collar crimes' public harms" (pp. 490-510). In: H.N. Pontell & G.Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Frank, J., Cullen, F.T. & Borntrager, J.L. (1989). Sanctioning Corporate Crime: How Do Business Executives and the Public Compare. *American Journal of Criminal Justice*, 13, 139-169.
- Friedrichs, D.O. (1992). White Collar Crime and the Definitional Quagmire: A Provisional Solution. *The Journal of Human Justice*, 3 (2), 5-21.
- Friedrichs, D.O. (2010). *Trusted Criminals: White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Frielink, P. (2010). De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel, *Ars Aequi*, 730-732.
- Functioneel Parket (2013). *Risico's op fraude waardoor de overheid wordt benadeeld. Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie*. Den Haag: Functioneel Parket.
- Galanter, M. (1975). Why the "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society*, 9, 95-160.
- Garland, D. (1986). The punitive mentality: Its socio-historical development and decline. *Contemporary Crises*, 10, 305-320.
- Garland, D. (1990). *Punishment and modern society: A study in social theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garland, D. & Young, P. (1983). *The power to punish: Contemporary penalty and social analysis*. Londen: Heinemann Educational Publishers.
- Geis, G. (red.) (1982). *On White-Collar Crime*. Lexington, Massachusetts: LexingtonBooks.
- Geis, G. (1984). "White collar crime and corporate crime" (pp. 132-166). In: R. Meier (red.), *Major forms of crime*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Geis, G. (1985). 'Criminological Perspectives on Corporate Regulation: A Review of Recent Research' (pp. 63-84). In: B. Fisse & P.A. French (red.),

- Corrigible Corporations & Unruly Law*. San Antonio: Trinity University Press.
- Geis, G. (2005). "Corporate criminal liability" (pp. 211-213). In: L.M. Salinger (red.), *Encyclopedia of white-collar and corporate crime*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Geis, G. (2007). *White-collar and corporate crime*. Upper Saddle River, NJ: Pearson.
- Geis, G. & DiMento, J.F.C. (2002). Empirical evidence and the legal doctrine of corporate criminal liability. *American Journal of Criminal Law*, 29, 341-375.
- Geis, G. & Jesilow, P. (red.) (1993). *White-Collar Crime*. London: Sage Periodicals Press.
- Geis, G., Meier, R.F. & Salinger, L.M. (red.) (1995). *White-Collar Crime. Classic and Contemporary Views*. New York: The Free Press.
- Geis, G. & Stotland, E. (red.) (1980). *White-Collar Crime: Theory and Research*. London: Sage Publications.
- Gerber, J., Jensen, E.L. & Fritsch, E.J. (1997). Politics and white collar crime: Explaining government intervention in the Savings and Loan scandal. *Critical Criminology*, 7, 59-73.
- Gibbs, C. & Simpson, S.S. (2009). Measuring corporate environmental crime rates: progress and problems, *Crime, Law and Social Change*, 51: 87-107.
- Glasbeek, H. (2002). *Wealth by stealth: Corporate crime, corporate law and the perversion of democracy*. Toronto: Between the Lines.
- Gobert, J. (2008). "The evolving legal test of corporate criminal liability" (pp. 61-80). In: J. Minkes & L. Minkes (red.), *Corporate and white-collar crime*. Los Angeles, CA: Sage.
- Gobert, J. & Punch, M. (2003). *Rethinking corporate crime*. New York: Cambridge University Press.
- Gobert, J. & Pascal, A.-M. (red.) (2011), *European developments in corporate criminal liability*, New York: Routledge.
- Goetz, B. (1997). Organization as class bias in local law enforcement: Arson-for-Profit as a 'non-issue'. *Law & Society Review*, 31, 557-588.
- Goff, C. & Nason-Clarke, N. (1989). The seriousness of crime in Fredericton, New Brunswick: Perceptions toward white-collar crime. *Canadian Journal of Criminology*, 31, 19-34.
- Gormley, W.T. (1998). Regulatory Enforcement Styles, *Political Research Quarterly*, 51, 363-383.

- Grabosky, P.N. (1978). Theory and research on variations in penal severity. *British Journal of Law and Society*, 5, 103-114.
- Grabosky, P.N., Braithwaite, J. & Wilson, P.R. (1987). The myth of community tolerance toward white collar crime. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 20, 33-44.
- Gray, W.B. & Scholz, J.T. (1991). Analyzing the equity and efficiency of OSHA enforcement. *Law & Policy*, 13, 185-210.
- Gray, W.B. & Scholz, J.T. (1993). Does regulatory enforcement work? A panel analysis of OSHA enforcement. *Law & Society Review*, 27, 177-214.
- Green, S.P. (1997). Why it's a crime to tear the tag off a mattress: Overcriminalization and the moral content of regulatory offenses. *Emory Law Journal*, 46, 1533-1615.
- Green, S.P. (2001). Lying, misleading, and falsely denying: How moral concepts inform the law of perjury, fraud, and false statements. *Hastings Law Journal*, 53, 157-212.
- Green, S.P. (2002). Plagiarism, norms, and the limits of theft law: Some observations of the use of criminal sanctions on enforcing intellectual property rights. *Hastings Law Journal*, 54, 167-242.
- Green, S.P. (2004). The concept of white collar crime in law and legal theory. *Buffalo Law Review*, 8, 101-134.
- Green, S.P. (2006). *Lying, cheating, and stealing: A moral theory of white-collar crime*. New York: Oxford University Press.
- Green, S.P. (2007). 'White-collar crime' (pp. 1580-1582), in: D.S. Clark (red.), *Encyclopedia of Law & Society*, Los Angeles: Sage.
- Gritter, E. (2003). *Effectiviteit en aansprakelijkheid in het economisch orderingsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch.
- Gritter, E. (2009). *Stillegging onder spanning. Aspecten van legaliteit, rechtszekerheid en proportionaliteit rondom de stillegging van de onderneming*. Groningen: Universiteit Groningen.
- Gritter, E., Knigge, G. & Kwakman, N.J.M. (2005). *De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gurney, J.N. (1985). Factors influencing the decision to prosecute economic crime, *Criminology*, 23, 609-628.
- Hagan, J. & Nagel, I.H. (1982). White-collar crime, white-collar time: The sentencing of white-collar offenders in the Southern District of New York. *American Criminal Law Review*, 20, 259-289.

- Hagan, J., Nagel-Bernstein, I.H. & Albonetti, C. (1980). The Differential Sentencing of White-Collar Offenders in Ten Federal District Courts. *American Sociological Review*, 45, 802-820.
- Hagan, J. & Palloni, A. (1986). 'Club Fed' and the sentencing of white-collar offenders before and after Watergate. *Criminology*, 24, 603-622.
- Hagan, J. & Parker, P. (1985). White-collar crime and punishment. *American Sociological Review*, 50, 302-316.
- Hagan, J. & Palloni, A. (1986). "Club Fed" and the Sentencing of White-Collar Offenders Before and After Watergate. *Criminology*, 24, 603-621.
- Hart, A.C. 't (1997). *De meerwaarde van het strafrecht. Essays en annotaties*. Den Haag: Sdu.
- Hart, A.C. 't & Foqué, R. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem: Gouda Quint.
- Hartmann, A.R. (2004). Strafrechtelijke handhaving van de financiële wetgeving: houden of weggeven?, *NJB*, 21: 1068-1073.
- Hartmann, A.R. (2005). Strafbeschikking en bestuurlijke boete: wildgroei in de handhaving? Het straffend bestuur, *Justitiële Verkenningen*, 31: 84-96.
- Hartmann, A.R. (2011). *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* (rede Erasmus Universiteit Rotterdam), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu.
- Hartmann, A.R. & Russen Groen, P.M. van (1994). 'Van strafrecht naar bestuursrecht: de derde decriminaliseringsgolf? (pp. 61-79), in: H. de Doelder & L.J.J. Rogier (red.), *Opstellen over bestuursstrafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Hartmann, A.R. & Russen Groen, P.M. van (1998). *Contouren van het bestuursstrafrecht* (diss.), Arnhem: Gouda Quint.
- Hauber, A.R., Toonvliet, L.C. & Willemse, A.M. (1988). The perceived seriousness of white collar crime and conventional crime. *Corruption and Reform*, 3, 41-64.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. New York: Oxford University Press.
- Hawkins, K. (1990). Compliance strategy, prosecution policy and Aunt Sally. *British Journal of Criminology*, 30, 444-466.
- Hawkins, K. (1991). Enforcing regulations: More of the same form Pearce and Tombs. *British Journal of Criminology*, 31, 427-430.
- Hawkins, K. (2002). *Law as last resort: Prosecution decision-making in a regulatory agency*. Oxford: Oxford University Press.

- Hawkins, K. & Hutter, B.M. (1993). The Response of Business to Social Regulation in England and Wales: An Enforcement Perspective. *Law & Policy*, 15, 199-217.
- Hawkins, K. & Thomas, J.M. (1983). Perspectives on regulation: Law, discretion, and bureaucratic behavior. *Law & Policy*, 5, 35-74.
- Hazewinkel-Suringa, D. (1953). Enige beschouwingen over de macht van het openbaar ministerie en haar grenzen, *Tijdschrift voor Strafrecht*, 143-163.
- Hedman, S. (1991). Expressive functions of criminal sanctions in environmental law. *The George Washington Law Review*, 59, 889-899.
- Heer-de Lange, N.E. de & Kalidien, S.N. (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014. Ontwikkelingen en samenhangen*, Den Haag: Boom.
- Heuvel, G.A.A.J., van den (1993). *Onderhandelen of straffen. Over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*. Arnhem: Gouda Quint.
- Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie* (rede Universiteit Maastricht), Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Heuvel, G.A.A.J., van den (2004). Nederland als collusieparadijs. De bouwfraude als organisatiecriminologische casus. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 121-133.
- Hildebrandt, M. (2002). *Straf(begrip) en procesbeginsel. Een onderzoek naar de betekenis van straf en strafbegrip en de waarde van het procesbeginsel naar aanleiding van de consensuele afdoening van strafzaken* (diss.), Rotterdam: Kluwer.
- Hillyard, P. & Tombs, S. (2007). From 'crime' to social harm? *Crime, Law & Social Change*, 48, 9-25.
- Hilverda, C.M. (2001). *Faillissementsfraude in de praktijk*, Deventer: Kluwer.
- Hilverda, C.M. (2009). *Faillissementsfraude. Een studie naar de strafrechtelijke handhaving van faillissementsrechtelijke normen*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Holland, R.C. (1995). Public perceptions of white collar crime seriousness: A survey of an Australian sample. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 19, 91-105.
- Hollinger, R.C. & Lanza-Kaduce, L. (1988). The process of criminalization: The case of computer crime laws. *Criminology*, 26, 101-126.
- Holtfreter, K., van Slyke, S., Bratton, J. & Gertz, M. (2008). Public perceptions of white-collar crime and punishment. *Journal of Criminal Justice*, 36, 50-60.

- Hoogenboom, A.B. (2014), Geldzucht in de strafrechtspleging en de aantasting van strafrechtelijke waarden. *Strafblad*, 20: 124-131.
- Hoogenboom, A.B. & Morre, L. (1998). Honderden kleine theaters van bestraffing: de verspreiding van de politiefunctie. *Delikt en Delinkwent*, 5: 429-445.
- Hout, P.J. van den (1993). *Oplichting: knooppunt van vashheid en bedrog*, Arnhem: Gouda Quint.
- Huisman, W. (2001), *Tussen winst en moraal. Achtergronden van relnaleving en regelovertreiding door ondernemingen* (diss.), Den Haa: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, W. (2009). Kredietcrisis en organisatiecriminaliteit: vier mogelijke relaties. *Justitiële Verkenningen*, 35: 26-42.
- Huisman, W. (2010). 'Organisatiecriminaliteit' (pp. 215-240), in: E.R. Muller, J.P. van der Leun, L.M. Moerings & P.J.V. van Calster (red.), *Criminaliteit. Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Huisman, W. (2011). 'Corporate crime and crisis: causation scenarios' (pp. 107-125), in: M. Deflem (red.), *Economic crisis and crime: sociology of crime, law and deviance*, Bingley: Emerald Publishing.
- Huisman, W. & Niemeijer, E. (1998). *Zicht op organisatiecriminaliteit. Een literatuuronderzoek*, Den Haag: WODC.
- Hullu, J. de (2009). *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Kluwer.
- Hutter, B.M. (1997). *Compliance: regulation and environment*, Oxford: Clarendon Press.
- Jansen, O.J.D.M.L. (2004). Bestraffend bestuursrecht. Voort met de bestuurlijke boete! *Tijdschrift voor Onderneming en Strafrecht*, 53-61.
- Jesilow, P. (1982). *Deterring automobile repair fraud: A field experiment*. Irvine, CA: University of California.
- Kabki, A. (2014), *Fraude ontrafeld. Een studie naar de werkwijzen en drijfveren van fraudeurs* (diss.). Den Haag: Boom Lemma.
- Kagan, R.A. (1989). Editor's introduction: Understanding regulatory enforcement. *Law & Policy*, 11, 89-119.
- Kagan, R.A. & Scholz, J.T. (1984). 'The criminology of the corporation and regulatory enforcement strategies' (pp. 67-95). In: K. Hawkins & J. Thomas (red.), *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishers.

- Kahan, D.M. & Posner, E.A. (1999). Shaming White-Collar Criminals: A Proposal for Reform of the Federal Sentencing Guidelines. *Journal of Law and Economics*, 42, 365-391.
- Katz, J. (1979). Legality and Equality: Plea Bargaining in the Prosecution of White-Collar and Common Crimes. *Law & Society*, 13, 431-460.
- Katz, J. (1980). "The social movement against white-collar crime" (pp. 161-184). In: E. Bittner & S. Messinger (red.), *Criminology review yearbook*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Kelk, C. (2010). *Studieboek Materieel Strafrecht*, Deventer: Kluwer.
- Kesteloo, A.N. (2013). *De rechtspersoon in het strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Keulen, B.F. (2013). Integratie van de bestuurlijke boete in het strafrecht, *Verkeersrecht*, 4-5.
- Keupink, B.J.V. (2011). *Daderschap bij wettelijke strafrechtelijke zorgplichtbepalingen. Over het gedragsbestanddeel 'zorgen' in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Khanna, V.S. (1996). Corporate criminal liability: what purpose does it serve? *Harvard Law Review*, 109, 1477-1534.
- Kluin, M.H.A. (2014). *Optic compliance: Enforcement and compliance in the Dutch chemical industry* (diss.), Ridderkerk: Ridderprint B.V.
- Knigge, G. (2000). De verkalking voorbij. Over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht, *Rechtsgeleerd magazijn Themis*, 83-96.
- Knigge, H. (2001). 'De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht; (pp. 93-124), in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interim-rapport onderzoeksprojecten Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint.
- Kramer, R.C. (1989). Criminologists and the social movement against corporate crime. *Social Justice*, 16, 146-164.
- Kriesberg, S.M. (1976). Decision-Making Models and the Control of Corporate Crime. *Yale Law Journal*, 85, 1091-1129.
- Kristen, F.G.H., Lamp, R.M.I., Lindeman, J.M.W. & Luchtman, M.J.J.P. (red) (2011). *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kristen, F.G.H., Lamp, R.M.I., Lindeman, J.M.W. & Luchtman, M.J.J.P. (2011). 'Inleiding' (pp. 3-8). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Kroeze, M.J., Timmerman, L. & Wezeman, J.B. (2005). *De kern van het ondernemingsrecht*. Deventer: Kluwer.
- Lamp, R.M.I. (2011). 'De Wet op het financieel toezicht' (pp. 241-274). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Lamp, R.M.I., Lindeman, J.M.W. & Luchtman, M.J.J.P. (2011). 'Algemeen' (pp. 41-74). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Lange, A. de (2004). Straffen buiten het strafrecht om, *Strafblad*, 179-197.
- Laufer, W.S. (2002). Corporate prosecution, cooperation, and the trading of favors. *Iowa Law Review*, 87, 643-667.
- Laufer, W.S. (2006). *Corporate bodies and guilty minds: The failure of corporate criminal liability*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Laufer, W.S. & Strudler, A. (2007). Corporate crime and making amends. *American Criminal Law Review*, 4, 1307-1318.
- Lederman, E. (1985). Criminal law, perpetrator and corporation: Rethinking a complex triangle. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 76, 285-341.
- Leliveld, J.T.C. (2009). Kiezen voor een sanctiestelsel bij overtreding van de Wft, *Tijdschrift voor financieel recht*, 218-223.
- Levi, M. (1987). *Regulating fraud – White-collar crime and the criminal process*. Londen: Tavistock.
- Levi, M. (1992). 'White-collar crime victimization' (pp.169-194). In: K. Schlegel & D. Weisburd (red.), *White collar crime reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Levi, M. (1996). Equal before the law? Politics, power, and justice in serious fraud prosecutions. *Crime, Law & Social Change*, 24, 319-340.
- Levi, M. (2007). "Policing financial crimes" (pp. 588-606). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Levi, M. (2011). 'Assessing the costs of frauds' (pp. 461-474), in: D. Gadd, S. Karstedt & S. Messner (red.), *The SAGE handbook of criminological research methods*, Londen: Sage.

- Levi, M. & Burrows, J. (2008). Measuring the impact of fraud in the UK: a conceptual and empirical journey, *British Journal of Criminology*, 48: 293-318.
- Lewis, R.V. (2002). *White-Collar Crime and Offenders. A 20-Year Longitudinal Cohort Study*. Lincoln, Nebraska: Writers Club Press.
- Liederbach, J., Cullen, F.T., Sund, J.L. & Geis, G. (2001). The criminalization of physician violence: Social control in transformation? *Justice Quarterly*, 18, 141-170.
- Lilly, J.R. & Ball, R.A. (1982). A critical analysis of the changing concept of criminal responsibility. *Criminology*, 20, 169-184.
- Lindeman, J.M.W. (2011). 'Sancties' (pp. 417-454). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Lippens, R. (2004). De economische, maatschappelijke en culturele context van hedendaagse organisatiecriminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 145-155.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lord, N. (2013). Regulating transnational corporate bribery in the UK and Germany, *Crime, Law and Social Change*, 60: 127-145.
- Lord, N. (2014). *Regulating corporate bribery in international business*, Farnham, Surrey: Ashgate Publishing.
- Lynxwiler, J., Shover, N. & Clelland, D.J. (1983). The organization and impact of inspector discretion in a regulatory bureaucracy. *Social Problems*, 30, 435-436.
- Mann, K. (1985). *Defending White Collar Crime: A Portrait of Attorneys at Work*. New Haven: Yale University Press.
- Mann, K. (1992). Punitive civil sanctions: The middle ground between criminal and civil law. *Yale Law Review*, 101, 1795-1874.
- Mann, K., Wheeler, S. & Sarat, A. (1980). Sentencing the White-Collar Offender. *American Criminal Law Review*, 17, 479-500.
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid?, *Regulation and Governance*, 7: 48-60..
- May, P.J. & Wood, R.S. (2003). At the regulatory front lines: Inspectors' enforcement styles and regulatory compliance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 117-139.
- McBarnet, D. (2004). *Crime, compliance, and control*. Aldershot: Ashgate.

- Mein, A.G. (2010). 'Voorzorg en bestuurlijke handhaving' (pp. 65-76), in: M. Hildebrandt & R. Pieterman (red.), *Zorg om voorzorg*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Mein, A.G. (2015). *De boete uit balans. Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Merckx, D. (2003), *Sanctionering van economische criminaliteit*. Apeldoorn: Maklu.
- Mevis, P.A.M. (2004). Strafbeschikking OM, WAHV en kleine ergernissen, *Delikt en Delinkwent*, 353-368.
- Michaelowski, R.J. (1985). *Order, law and crime*. New York: Random House.
- Minkes, J. & Minkes, L. (red.) (2008). *Corporate and White-Collar Crime*. Los Angeles: Sage Publications.
- Mokhiber, R. (1988). *Corporate crime and violence – Big business power and the abuse of public trust*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Moohr, G.S. (2003). An Enron lesson: The modest role of criminal law in preventing corporate crime. *Florida Law Review*, 55, 937-975.
- Mulder, A. (1957). 'De verhouding van administratieve sancties en straffen' (pp. 45-85), in: *De verhouding van administratieve sancties en straffen. Preadviezen VAR*, Haarlem: Tjeenk Willink.
- Mulder, A. & Doorenbos, D.R. (2008). *Schets van het economisch strafrecht*. Deventer: Kluwer.
- Mullin, W.P. & Snyder, C.M. (2005). *Targeting Employees for Corporate Crime and Forbidding Their Indemnification*. Washington: George Washington University.
- Murphy, D. (2002). The federal sentencing guidelines for organizations: A decade of promoting compliance and ethics. *Iowa Law Review*, 87, 697-719.
- Nagel, I. & Hagan, J. (1982). The sentencing of white-collar criminals in federal courts: A sociolegal exploration of disparity. *Michigan Law Review*, 80, 1427-1465.
- Nelen, J.M., Boone, J. & Goudoever-Herbschleb, M.D. van den (1994). *Het openbaar ministerie en grote fraudezaken*, Arnhem: Gouda Quint.
- Nelken, D. (1994). 'Whom can you trust? The future of comparative criminology?' (pp. 220-244), in: D. Nelken (red.), *The future crimes of criminology*, Londen: Sage.

- Nelken, D. (2012). 'White-collar and corporate crime' (pp. 623-659), in: M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (red.), *The Oxford handbook of criminology*, Oxford: Oxford University Press.
- Nierstrasz, J.C. (2007), *In the shadow of the company: the VOC (Dutch East India Company) and its servants in the period of its decline (1740-1796)*, Leiden: Research School.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011), *Rapport brand bij Chemie-Pack te Moerdijk*, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Onna, J. van, Geest, V. van der, Huisman, W. & Denkers, A. (2014), Criminal Trajectories of White-Collar Offenders, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1-26.
- Openbaar Ministerie (2006). *Perspectief op 2010*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Openbaar Ministerie (2011). *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Openbaar Ministerie (2013). *Rapportage Landelijk Coördinator Verwevenheid boven- & onderwereld*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- Orland, L. (1980). Reflections on corporate crime: Law in search of theory and scholarship, *American Criminal Law Review*, 17, 501-520.
- Orland, L. (2004). Corporate misconduct vs. criminal behavior. *New York Times* (21 december).
- Ottow, A. (2008). *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht* (oratie), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Packer, H.L. (1968). *The limits of the criminal sanction*, Stanford: Stanford University Press.
- Parisi, N. (1984). "Theories of corporate criminal liability" (pp. 41-68). In: E. Hochstedler (red.), *Corporations as criminals*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Parker, C. (2006). The 'compliance' trap: The moral message in responsive regulatory enforcement. *Law & Society Review*, 40, 591-622.
- Parker, C. & Lehmann Nielsen, V. (red.) (2011), *Explaining regulatory compliance. Business responses to regulation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Passas, N. & Nelken, D. (1993). The thin line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the European Community, *Crime, Law and Social Change*, 19: 223-243.
- Paternoster, R. & Simpson, S.S. (1996). Sanction threats and appeals to morality: Testing a rational choice model of corporate crime. *Law & society Review*, 30, 549-583.

- Payne, B.K., Berg, B.L. & Sun, I.Y. (2005). Policing in small town America: dogs, drunks, disorder, and dysfunction, *Journal of Criminal Justice*, 33, 31-41.
- Pearce, F. (1976). *Crimes of the powerful*. Londen: Pluto Press.
- Pearce, F. (2007). "An age of miracles?" (pp. 148-162). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Pearce, F. & Snider, L. (red.) (1995). *Corporate crime: Contemporary debates*. Toronto: University of Toronto Press.
- Pearce, F. & Tombs, S. (1990). Ideology, hegemony, and empiricism. Compliance theories of regulation, *British Journal of Criminology*, 30: 423-443.
- Pearce, F. & Tombs, S. (1991). Policing corporate "skid rows". A reply to Keith Hawkins, *British Journal of Criminology*, 31: 415-426.
- Pearce, F. & Tombs, S. (1998). *Toxic capitalism: Corporate crime and the chemical industry*, Aldershot: Ashgate.
- Pearce, F. & Tombs, S. (2002). "States, corporations, and the 'new' world order" (pp. 185-222). In: G. Potter (red.), *Controversies in white-collar crime*. Cincinnati, OH: Anderson.
- Pellow, D.N. (2001). Environmental justice and the political process: Movements, corporations, and the state. *Sociological Quarterly*, 42, 47-67.
- Pendleton, M.R. (1998). Policing the park: understanding soft enforcement, *Journal of Leisure Research* 30, 552-571.
- Peppel, R. van de (2006). 'Het handhavingstekort' (pp. 163-174), in: F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer.
- Persak, N. (2007). *Criminalising harmful conduct: The harm principle, its limits and continental counterparts*. New York: Springer.
- Pheijffer, M. (2014). Aanpak financieel-economische criminaliteit; sch(r)ikken!, *Strafblad*.
- Piquero, N.L. & Benson, M.L. (2004). White-Collar Crime and Criminal Careers. Specifying a Trajectory of Punctuated Situational Offending. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20, 148-165.
- Piquero, N.L. & Davis, J.L. (2004). Extralegal factors and the sentencing of organizational offenders: An examination of the Federal Sentencing Guidelines. *Journal of Criminal Justice*, 32, 643-654.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007), *Fraude in beeld. Deel II, verantwoording, resultaten en implicaties*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

- Podgor, E.S. (2007). The challenge of white collar sentencing. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 97, 731-759.
- Podgor, E.S. & Israel, J.H. (2004). *White collar crime in a nutshell*. Minneapolis, MN: West.
- Poling, J.C. & White, K.M. (2001). Corporate criminal liability. *American Criminal Law Review*, 38, 525-554.
- Polinsky, A.M. & Shavell, S. (1993). Should Employees Be Subject to Fines and Imprisonment Given the Existence of Corporate Liability? *International Review of Law and Economics*, 13, 239-257.
- Ponsaers, P. & Hoogenboom, B. (2004). Het moeilijke spel van wortel en stok. Organisatiecriminaliteit en handhavingsstrategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten, *Tijdschrift voor Criminologie*, 46: 165-181.
- Pontell, H.N. (2016). 'Theoretical, Empirical, and Policy Implications of Alternative Definitions of "White-Collar Crime": Trivializing the Lunatic Crime Rate' (pp. 39-57), in: S.R. van Slyke, M.L. Benson & F.T. Cullen (red.), *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*, Oxford: Oxford University Press.
- Pontell, H.N., Calavita, K. & Tillman, R. (1994). Corporate Crime and Criminal Justice System Capacity: Government Response to Financial Institution Fraud. *Justice Quarterly*, 11, 383-410.
- Pontell, H.N. & Shichor, D. (red.) (2001). *Contemporary Issues in Crime & Criminal Justice. Essays in Honor of Gilbert Geis*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Posner, E.A. (2000). *Law and social norms*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Posner, R.A. (1980). Optimal sentences for white-collar criminals, *American Criminal Law Review*, 17: 409-418.
- Poveda, T.G. (1992). White-collar crime and the Justice Department: The institutionalization of a concept. *Crime, Law & Social Change*, 17, 235-252.
- Prakken, E. & Roef, D. (2004). 'Strafbare voorbereiding in Nederland' (pp. 210-269), in: E. Prakken, D. Roef & F. Verbruggen (red.), *Vorbereidingshandelingen in het strafrecht. Preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Punch, M. (1996). *Dirty business: exploring corporate misconduct*, Londen: Sage.

- Punch, M. (2004). Corporate killing: de wet en geweldpleging door bedrijven. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 156-164.
- Punch, M. (2008). "The organization did it: Individuals, corporations and crime" (pp. 102-121). In: J. Minkes & L. Minkes (red.), *Corporate and white-collar crime*. Los Angeles, CA: Sage.
- Rakoff, J.S. (1985). 'The Exercise of Prosecutorial Discretion in Federal Business Fraud Prosecutions' (pp. 173-186). In: Fisse, B. & French, P.A. (red.) (1985). *Corrigible Corporations & Unruly Law*. San Antonio: Trinity University Press.
- Reichman, N. (1992). "Moving backstage: Uncovering the role of compliance practices in shaping regulatory policy" (pp. 244-268). In: K. Schlegel & D. Weisburd (red.), *White-collar crime reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Reijntjes, J.M. (2004). Bestraffing buiten de rechter om. Wat is er mis met de transactie? *Ars Aequi*, 552-560.
- Reiman, J. (1995). *The Rich Get Richer and the Poor Get Prison: Ideology, Class, and Criminal Justice*. Boston: Allyn & Bacon.
- Reiman, J.H. & Headlee, S. (1981). Marxism and criminal justice policy. *Crime & Delinquency*, 27, 24-47.
- Reiss, A.J. (1984). Consequences of compliance and deterrence models of law enforcement for the exercise of police discretion, *Law and Contemporary Problems*, 47: 83-122.
- Reiss, A.J., Jr. & Biderman, A. (1980). *Data sources on white-collar law-breaking*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Reiss, A.J. & Tonry, M. (1993). *Beyond the Law: Crime in Complex Organizations*. Chicago: University of Chicago.
- Ridder, J. de & Struiksmā, N. (2008). *De kern van de zaak? Eindrapport in het kader van de pilot kernbepalingen*, Groningen: Pro Facto.
- Rinkes, J.G.J. & Hendrikse, M.L. (2014). *Juridische en economische aspecten van verzekeringsfraude*, Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Rijkema, P. (2011). *De persoon op de grenzen van het recht*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Roef, D. (2003), 'Strafrechtelijke verantwoordelijkheid in de risicomaatschappij' (pp. 33-56), in: P.L. Bal, E. Prakken & G.E. Smaers (red.), *Veiligheid of vergelding?*, Deventer: Kluwer.
- Rogier, L.J.J. (2001). *Straffend bestuur* (oratie), Arnhem: Gouda Quint.

- Rooij, B. Van (2006). *Regulating land and pollution in China. Lawmaking, compliance, and enforcement; theory and cases* (diss.), Leiden: Leiden University Press.
- Roording, J.F.L. (1994). *Sanctierecht in de belastingen en sociale zekerheid* (diss.), Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Roording, J.F.L. (2011). 'Met beleid straffen' (pp. 7-20), in: R.C. van Houten (red.), *Economisch strafrecht en bestuurlijke boete*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Roos, Th. A. De (1987). *Strafbaarstelling van economische delicten* (diss.). Arnhem: Gouda Quint.
- Rosoff, S. (2007). "The role of mass media in the Enron fraud: Cause or cure?" (pp. 513-522). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Ross, E.A. (1907; [1973]). *Sin and society: An analysis of latter day inequity*. New York: Harper & Row.
- Ross, H.L. (1961). Traffic law violation: A folk crime. *Social Problems*, 8, 231-241.
- Rovers, B. (1999). *Klassenjustitie. Overzicht van onderzoek naar selectiviteit in de Nederlandse strafrechtketen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ruggiero, V. (1996). *Organized and corporate crime in Europe: offers that can't be refused*, Aldershot: Dartmouth.
- Russell, S. & Gilbert, M.J. (1999). Truman's revenge: Social control and corporate crime. *Crime, Law & Social Change*, 32, 59-82.
- Sackers, H.J.B. & Mevis, P.A.M. (2000). *Fraudedelicten*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Savelsberg, J.S. (1987). The making of criminal law norms in welfare states: Economic crime in West Germany. *Law & Society Review*, 21, 529-562.
- Savelsberg, J.S. (1994). *Constructing white-collar crime: Rationalities, communication, power*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Schlegel, K. (1988). Desert, retribution, and corporate criminality. *Justice Quarterly*, 5, 615-634.
- Schlegel, K. (1990). *Just deserts for corporate criminals*. Boston: Northeastern University Press.
- Schlegel, K. & Weisburd, D. (red.) (1992). *White-Collar Crime Reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.

- Schoepfer, A., Carmichael, S. & Piquero, N.L. (2007). Do perceptions of punishment vary between white-collar and street crimes?, *Journal of Criminal Justice*, 35: 151-163.
- Schudson, C.B., Onellion, A.P. & Hochstedler, E. (1984). 'Nailing an omelet to the wall: Prosecuting nursing home homicide' (pp. 131-45), in: E. Hochstedler (red.), *Corporations as criminals*, Beverley Hills, CA: Sage.
- Schuilenburg, M. & Swaaningen, R. van (2013). Veiligheid in een laatmoderne cultuur, *Tijdschrift voor Cultuur en Criminaliteit*, 109-122.
- Schwartz, M.D. & Ellison, C. (1982). Criminal sanctions for corporate misbehavior. *Humanity & Society*, 6, 267-293.
- Shapiro, S.P. (1980). *Thinking about white collar crime: Matters of conceptualization and research*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- Shapiro, S.P. (1984). *Wayward capitalists: Targets of the Securities and Exchange Commission*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Shapiro, S.P. (1985). The road not taken: The elusive path to criminal prosecution for white-collar offenders. *Law & Society Review*, 19, 179-217.
- Shapiro, S.P. (1990). Collaring the crime, not the criminal: Reconsidering the concept of white-collar crime. *American Sociological Review*, 55, 346-365.
- Shover, N. (2007). "Generative worlds of white-collar crime" (pp. 81-97). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Shover, N. & Bryant, K.M. (1993). 'Theoretical explanations of corporate crime' (pp. 141-176), in: M. B. Blankenship (red.), *Understanding corporate criminality*, New York: Garland.
- Shover, N., Clelland, D.A. & Lynxwiler, J. (1986). *Enforcement of negotiation: Constructing a regulatory bureaucracy*. Albany, NY: SUNY Press.
- Shover, N. & Hochstetler, A. (2002). Cultural Explanation and Organizational Crime. *Crime, Law & Social Change*, 37, 1-18.
- Shover, N. & Scroggins, J. (2009). 'Organizational Crime'. In: Tonry, M. (red.). *Handbook on Crime and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Shover, N. & Wright, J.P. (red.) (2001). *Crimes of Privilege. Readings in White-Collar Crime*. New York: Oxford University Press.
- Silbey, S.S. (2011). The sociological citizen: Pragmatic and relational regulation in law and organizations. *Regulation & Governance*, 5: 1-13.
- Silbey, S.S., Huising, R. & Coslovsky, S.V. (2009). The "sociological citizen". Relational interdependence in law and organizations. *L'Année sociologique*, 59: 201-229.

- Simon, D.R. & Swart, S.L. (1984). The Justice department focuses on white-collar crime: Promises and pitfalls. *Crime & Delinquency*, 30, 91-106.
- Simpson, S.S. (2002). *Corporate crime, law, and social control*. New York: Cambridge University Press.
- Simpson, S.S. (2011). Making sense of white-collar crime: theory and research, *Ohio State Journal of Criminal Law*, 8: 481-502.
- Simpson, S.S., Harris, A.R. & Mattson, B.A. (1993). "Measuring corporate crime" (pp. 115-140). In: M.B. Blankenship (red.), *Understanding corporate criminality*. New York: Garland.
- Skoler, D.L. (1982). 'White-Collar Crime and the Criminal-Justice System: Problems and Challenges' (pp. 57-75). In: Edelhertz, H. & Rogovin, C. (red.) (1982). *A National Strategy for Containing White-Collar Crime*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Skolnick, J. (2011). *Justice without trial: Law enforcement in democratic society*. New Orleans: Quid Pro Books.
- Slapper, G. & Tombs, S. (1999). *Corporate crime*. Londen: Addison Wesley Longman.
- Sleurink, H. (1982). *Hoe fraude de samenleving bedreigt. Het ISMO-rapport. Misbruik van: belastingen, sociale verzekeringen, subsidies*, Arnhem: Gouda Quint.
- Snider, L. (1987). Towards a political economy of reform, regulation, and corporate crime. *Law & Policy*, 9, 37-68.
- Snider, L. (1990). Cooperative Models and Corporate Crime: Panacea or Cop-Out? *Crime & Delinquency*, 36, 373-389.
- Snider, L. (1993). *Bad business – Corporate crime in Canada*. Scarborough, Ontario: Nelson Canada.
- Snider, L. (2000). The sociology of corporate crime: an obituary. *Theoretical Criminology*, 4, 169-206.
- Snider, L. (2008). 'Corporate Economic Crimes' (pp. 39-60). In: Minkes, J. & Minkes, L. (red.) (2008). *Corporate and White-Collar Crime*. Los Angeles: Sage Publications.
- Spithoven, R., Graaf, G. de & Boutellier, H. (2012). Geen angst, maar onbehagen, *Tijdschrift voor Toezicht*, 38-56.
- Spivack, P. & Raman, S. (2008). Regulating the 'new regulators': Current trends in deferred prosecution agreements. *American Criminal Law Review*, 45, 159-193.
- Stokkom, B. Van (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag: Ministerie van Justitie.

- Stone, C. (1975). *Where the law ends*. New York: Harper.
- Stone, C. (1989). "Choice of target and other law enforcement variables" (pp. 203-223). In: M.L. Friedland (red.), *Sanctions and rewards in the legal system: A multidisciplinary approach*. Toronto: University of Toronto.
- Stotland, E. (1982). "The role of law enforcement in the fight against white-collar crime" (pp. 69-98). In: H. Edelhertz & T.D. Overcast (red.), *White collar crime – An agenda for research*. Lexington, MA: Lexington.
- Strien, A.L.J. van (1996). *De rechtspersoon in het strafproces* (diss.), Den Haag: Sdu.
- Sutherland, E.H. (1940). White-collar criminality. *American Sociological Review*, 5, 1-12.
- Sutherland, E.H. (1947). *Criminology*. Philadelphia: Lippincott.
- Sutherland, E.H. (1949). *White collar crime*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Sutton, A. & Haines, F. (2006). "White-collar and corporate crime" (pp. 155-174). In: A. Goldsmith, M. Israel & K. Daly (red.), *Crime and justice: A guide to criminology*. Sydney: Lawbook Co.
- Sutton, A. & Wild, R. (1985). Small business: White-collar villains or victims? *International Journal of the Sociology of Law*, 13, 247-259.
- Tappan, P. (1947). Who is the criminal? *American Sociological Review*, 12, 96-102.
- Thornburgh, R. (2000). Sue, but don't prosecute. *New York Times* (20 september).
- Thornburgh, R. (2007). The dangers of over-criminalization and the need for real reforms: The dilemma of artificial entities and crimes. *American Criminal Law Review*, 44, 1279-1287.
- Tillman, R. (1998). *Broken promises – Fraud by small business health insurers*. Boston: Northeastern University Press.
- Tillman, R. & Indergaard, M. (1999). Field of schemes: Health insurance fraud in the small business sector. *Social Problems*, 46, 572-590.
- Tillman, R. & Pontell, H.N. (1992). Is justice 'collar-blind'? Punishing Medicaid provider fraud. *Criminology*, 30, 547-574.
- Tomasic, R. (1994). Corporate Crime in a Civil Law Culture. *Current Issues in Criminal Justice*, 5, 244-255.
- Tombs, S. (2005). "Corporate crime" (pp. 240-244). In: R.A. Wright & J.M. Miller (red.), *Encyclopedia of criminology*. New York: Routledge.
- Tombs, S. (2007). Violence, safety crimes and criminology. *British Journal of Criminology*, 47, 531-550.

- Tombs, S. & Hillyard, P. (2004). "Towards a political economy of harm: States, corporations, and the production of inequality" (pp. 30-54). In: P. Hillyard, C. Pantazis, D. Gordon & S. Tombs (red.), *Beyond criminology: Taking harm seriously*. Londen: Pluto Press.
- Tombs, S. & Whyte, D. (red.) (2003). *Unmasking the crimes of the powerful and scrutinizing states and corporations*. New York: Peter Lang.
- Tombs, S. & Whyte, D. (2007a). *Safety crimes*. Portland, OR: Willan Publishing.
- Tombs, S. & Whyte, D. (2007b). "Researching white-collar and corporate crime in an era of neo-liberalism" (pp. 125-147). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Tombs, S. & Whyte, D. (2013). Transcending the deregulation debate? Regulation, risk and the enforcement of health and safety law in the UK, *Regulation and Governance*, 7: 61-79.
- Unger, B., Rawlings, G., Siegel, M., Ferwerda, J., Kruijf, W. de, Busuioic, M. & Wokke, K. (2006). *The amounts and the effects of money laundering*, Utrecht: Utrecht School of Economics.
- Unnever, J.D., Benson, M.L. & Cullen, F.T. (2008). Public support for getting tough on corporate crime: Racial and political divides. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 45, 163-190.
- Valk, S.N. de (2009). *Aansprakelijkheid van leidinggevenden, naar privaatrechtelijke, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatstaven*, Deventer: Kluwer.
- Vaughan, D. (1983). *Controlling unlawful corporate behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Veen, T.W. van (1949). *Generale preventie*. 's-Gravenhage: D.A. Daamen.
- Verhage, A. (2009). 'Corporations as a blind spot in research: explanations for a criminological tunnel vision', in: M. Cools, S. De Kimpe, B. De Ruyver, M. Easton, L. Pauwels, P. Ponsaers, T. Vander Beken, F. Vander Laene, G. Vande Walle & G. Vermeulen (red.), *Contemporary issues in the empirical study of crime*, Antwerpen: Maklu.
- Verheul, J.M. (1989). *Fraude en misbruik in sociale zekerheid*, Deventer: Kluwer.
- Vervaele, J.A.E. (2011). 'Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht' (pp. 9-38). In: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van*

- sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Visser, M.J.C. & Lange, A. de (red.) (2007). *Milieustrafrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Waarden, F. van (2006). Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie, *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 33, 232-252.
- Walker, N. (1985). *Sentencing: Theory, law, and practice*. Londen: Butterworths.
- Walker, N. (1991). *Why punish?* Oxford: Oxford University Press.
- Walsh, M.E. (1982). 'The institutional Challenge of White-Collar Crime' (pp. 47-53). In: Edelhertz, H. & Rogovin, C. (red.) (1982). *A National Strategy for Containing White-Collar Crime*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Walsh, M.F. & Schram, D.D. (1980). "The victim of white-collar crime: Accuser or accused?" (pp. 32-51). In: G. Geis & E. Stotland (red.), *White collar crime: Theory and research*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Walt, S. & Laufer, W.S. (1991). Why personhood doesn't matter: Corporate criminal liability and sanctions. *American Journal of Criminal Law*, 18, 263-287.
- Weaver, S. (1977). *Decision to Prosecute: Organization and Public Policy in the Antitrust Division*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Weisburd, D. & Waring, E.J. (2001). *White-collar crime and criminal careers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weisburd, D., Wheeler, S., Waring, E.J. & Bode, N. (1991). *Crimes of the middle classes*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wells, C. (1996). The Corporate Manslaughter Proposals, *Criminal Law Review*: 545-553.
- Wells, C. (2001). *Corporations and criminal responsibility*, Oxford: Oxford University Press.
- Wells, C. (2011). 'Containing corporate crime. Civil or criminal controls?' (pp. 61-79), in: J. Gobert & A.-M. Pascal (red.), *European developments in corporate criminal liability*, Londen: Routledge.
- Weringh, J. Van de (1969). White collar crime: een terreinverkenning, *Tijdschrift voor Criminologie*, 11: 133-144.
- Westra, R.L.N. (2006). *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing. Een explorerende studie naar de fiscal-strafrechtelijke keten en bestuurlijke dilemma's*. Amsterdam: Pantheon Publishing.

- Wheeler, S., Mann, K. & Sarat, A. (1988). *Sitting in judgment: The sentencing of white-collar criminals*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wheeler, S., Weisburd, D. & Bode, N. (1982). Sentencing the white-collar offender: Rhetoric and reality. *American Sociological Review*, 47, 641-659.
- Will, S., Handelman, S. & Broterton, D.C. (red.) (2013). *How they got away with it. White collar criminals and the financial meltdown*. New York: Columbia University Press.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wilson, S. (2006). Law, morality and regulation: Victorian experiences of financial crime, *British Journal of Criminology*, 4: 1073-1090.
- Wingerde, C.G. van (2012). *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (diss.), Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Wladimiroff, M. (1990). 'Hoe apart is economisch strafrecht; een evaluatie' (pp. 183-195), in: M. Wladimiroff (red.), *Facetten van economisch strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint.
- Wright, R. (2006). Why (some) fraud prosecutions fail. *Journal of Financial Crime*, 12, 177-182.
- Wright, R.A. & Friedrichs, D.O. (1991). White collar crime in the criminal justice curriculum. *Journal of Criminal Justice Education*, 2, 95-119.
- Yeager, P.C. (1987). Structural bias in regulatory law enforcement: The case of the U.S. Environmental Protection Agency. *Social Problems*, 34, 330-344.
- Yeager, P.C. (1991). *The limits of the law: The public regulation of private pollution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yeager, P.C. (2007). "Corporate crime" (pp. 54-58). In: J. Gerber & E. Jensen (red.), *Encyclopedia of white-collar crime*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Yellen, D. & Mayer, C.J. (1992). Coordinating sanctions for corporate misconduct: Civil or criminal punishment. *American Criminal Law Review*, 29, 961-1024.
- Yoder, S.A. (1978). Criminal Sanctions for Corporate Illegality. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 69, 40-58.
- Young, T.R. (1981). Corporate crime: A critique of the Clinard Report. *Contemporary Crises*, 5, 323-335.

- Zhang, L. & Zao, L. (2007). "The punishment of corporate crime in China" (pp. 663-679). In: H.N. Pontell & G. Geis (red.), *International handbook of white-collar and corporate crime*. New York: Springer.
- Ziegler, S.J. & Lovrich, N.P. (2003). Pain relief, prescription drugs and prosecution: A four-state survey of chief prosecutors. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 31, 75-100.

SAMENVATTING

Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland

1. De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit

Het fenomeen organisatiecriminaliteit geniet veel politieke en maatschappelijke belangstelling. Niet verwonderlijk, gezien de schade die organisatiecriminaliteit toebrengt aan de economie, het milieu en het maatschappelijk fundament. Organizecriminaliteit tast de integriteit van het economisch bestel en de (straf)rechtspleging aan (Van Waarden, 2006). In de kern is organisatiecriminaliteit een schending van vertrouwen (Sutherland, 1940; 1949; 1983). Vertrouwen dat onmisbaar is voor het functioneren van onze asymmetrische informatiesamenleving (Komter e.a., 2000). Organizecriminaliteit is al met al een van de meest ondermijnende criminaliteitsvormen (vgl. Functioneel Parket, 2013).

Organizecriminaliteit is niet alleen erg, 'we' zijn het ook erger gaan vinden (Cullen e.a., 2009). De morele ambivalentie ten aanzien van organisatiecriminaliteit is de laatste decennia afgenomen. Mede als gevolg hiervan is organisatiecriminaliteit in toenemende mate onder een maatschappelijk vergrootglas komen te liggen. Niet alleen in politieke discussies, maar ook in films, tv-series en theatervoorstellingen wordt de vraag opgeworpen hoe organisatiecriminaliteit zou moeten worden aangepakt. De kritiek op bijvoorbeeld hoge en bijzondere transacties of schikkingen is vaak niet mals. Maar in hoeverre wordt in de maatschappelijke discussies omtrent de aanpak van organisatiecriminaliteit een correct beeld van de werkelijkheid geschetst?

Een onderzoek naar de *strafrechtelijke* aanpak van organisatiecriminaliteit is extra interessant, nu het strafrecht allang niet meer het enige instrument is dat ter bestrijding van organisatiecriminaliteit wordt ingezet. Andere instrumenten zijn vaak minder tijdrovend en kostbaar. Met name de bestuurlijke boete heeft zich ontwikkeld tot een serieus alternatief (Mein, 2015). Tegelijkertijd is het strafrecht uniek in zijn morele geladenheid en maatschappelijke openbaarheid en herkenbaarheid (Snider, 1990; Coffee, 1991; Simester & Von Hirsch, 2011; Green, 2006; 't Hart, 1997; Beckers & Van Erp, 2012). Onduidelijk is echter hoe deze kwaliteiten in de praktijk worden benut.

Ondanks het voorgaande is er betrekkelijk weinig onderzoek verricht naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit (Friedrichs,

2010). Waar de prestaties van de strafrechtsketen periodiek in kaart worden gebracht middels studies als *Criminaliteit en Rechtshandhaving* (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014), daar ontbreken soortgelijke overzichten voor wat betreft de aanpak van organisatiecriminaliteit (Clinard e.a., 1979; Reis & Biderman, 1980; Shapiro, 1984; Van den Bergh e.a., 2002; Van de Bunt & Huisman, 2004; 2007; Huisman, 2001). We weten dus weinig over hoe het strafrecht wordt gebruikt wanneer het niet gaat om conventionele criminaliteit en conventionele criminelen, maar om organisatiecriminaliteit en organisatiecriminelen.

Deze voornamelijk beschrijvende studie is uniek in zijn soort. De meeste onderzoeken naar organisatiecriminaliteit betreffen kwalitatieve case studies (Braithwaite, 1985; Ermann & Lundman, 1982; Punch, 1996; Huisman, 2001; Friedrichs, 2010) en vaak staan daarbij de schadelijke gedragingen en niet zozeer de (strafrechtelijke) aanpak ervan centraal. De bekendste grootschalige kwantitatieve studies beperken zich daarnaast niet tot het strafrecht (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980) of hebben betrekking op individuele witteboordencriminelen en niet zozeer op overtredende organisaties (Weisburd & Waring, 2001; Weisburd e.a., 1991). Het meest verwante Nederlandse (kwalitatieve) onderzoek op dit terrein richt zich op de aard van organisatiecriminaliteit, de onderliggende oorzaken en de wijze waarop deze criminaliteitsvorm het best *zou kunnen worden* aangepakt (Van den Berg e.a., 2002). Kortom, een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit ontbreekt vooralsnog.

Het doel van deze studie is het beschrijven en duiden van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Drie vragen staan daarbij centraal:

1. *Wat is de aard en omvang van de geregistreeerde, strafrechtelijk geregistreeerde organisatiecriminaliteit?*
2. *Hoe wordt organisatiecriminaliteit strafrechtelijk afgedaan?*
3. *Waarom wordt organisatiecriminaliteit al dan niet strafrechtelijk aangepakt en hoe wordt de strafrechtelijke afdoeningsmodaliteit (en de hoogte/duur daarvan) bepaald?*

2. Organiseatiecriminaliteit en het strafrecht

Maar voorafgaand aan het bestuderen van de Nederlandse praktijk, bespreekt hoofdstuk 2 eerst de bestaande literatuur op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Organiseatiecriminaliteit

wordt daarbij gedefinieerd als 'het geheel van wetsovertredingen, individueel of groepsgewijs gepleegd door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie in het kader van de uitoefening van organisatorische taken' (vgl. Van de Bunt, 1992).

Wat weten we al op basis van reeds uitgevoerde studies, ook al betreft het veelal Angelsaksisch en vaak gedateerd onderzoek? Allereerst weten we dat strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit een kwantitatieve uitzondering is (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980; Shapiro, 1984). Wanneer een gedraging strafrechtelijk wordt opgepakt, dan betreft het doorgaans een relatief eenvoudige wetsovertreding, gepleegd door een onbekende en niet buitengewoon welvarende dader (Weisburd e.a., 1991; Shapiro, 1980; 1984; 1985). Voorts blijkt organisatiecriminaliteit relatief mild te worden bestraft (Shapiro, 1984; Weisburd e.a., 1991; Levi, 1987). Uit criminologisch onderzoek naar de factoren die de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit beïnvloeden, blijkt echter dat er niet zozeer sprake is van het bewust 'bedekken met de mantel der liefde', maar eerder van structurele problemen en obstakels die een strengere bestraffing van organisatiecriminaliteit in de weg staan (Hawkins, 1984; 2002; Hutter, 1997; Croall, 1993; Benson & Walker, 1988; Braithwaite, 1982; 1992; Coffee, 1980; 1981; Cohen, 1989; 1991; 1992; 1996; Frank e.a., 1989; Hagan e.a., 1980; Hagan & Parket, 1985; Hagan & Palloni, 1986; Katz, 1979; Benson & Cullen, 1998; Waring & Weisburd, 2001; Almond, 2009; Hagan & Parker, 1985).

3. Het beleidsmatig ideaal: strafrecht als optimum remedium

Hoofdstuk 3 schetst het beleidsmatige ideaalbeeld van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. Hoe zou de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit eruit moeten zien volgens de Nederlandse wetgever en beleidsmakers? In het beleidsmatig ideaal vormt het strafrecht een integraal onderdeel van een programmatische aanpak. Dit betekent dat in overleg en samenwerking met bestuurlijke en private partners naar de meest effectieve afdoeningswijze voor ieder concreet geval moet worden gezocht (de zgn. *optimum-remedium*-gedachte). Het strafrecht dient daarbij niet zozeer gezien te worden als een probleemoplossend middel (vgl. Packer, 1968), maar wel als een signalerend instrument waarmee bepaalde boodschappen publiekelijk kunnen worden verkondigd en waarmee handhavingspartners kunnen worden geactiveerd.

In het beleid domineert dus een instrumentalistische visie op rechtshandhaving⁴¹³, waarbij veel aandacht uitgaat naar de expressieve functie van het strafrecht. Binnen het juridisch en beleidsmatig kader zijn de mogelijkheid tot het opleggen van een gevangenisstraf, de vergaande dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden (waarheidsvinding), de morele geladenheid, en de publieke belangen die ermee gemoeid zijn bepalend voor het antwoord op de vraag of en hoe het strafrecht wordt ingezet ter bestrijding van organisatiecriminaliteit. Het strafrecht zou moeten worden gereserveerd voor betekenisvolle zaken⁴¹⁴ (Functioneel Parket, 2012) in een open context en sancties dienen te zijn afgestemd op de aard van de overtreding, de aard van de overtreder, het behaalde profijt en de vraag of er al dan niet sprake is van recidive (Bröring e.a., 2012).

4. Methoden van onderzoek

Waar hoofdstukken 2 en 3 respectievelijk het theoretisch kader en het beleidsmatig ideaal schetsen, daar beschrijft hoofdstuk 4 de opzet en uitvoering van de onderhavige empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland. Het onderzoek wordt gekenmerkt door methodentriangulatie en is behalve op een uitgebreide literatuurstudie en een documentenanalyse, gebaseerd op een omvangrijk kwantitatief strafbladenonderzoek (ruim 2.500 strafbladen uit het Justitieel DocumentatieSysteem, gekoppeld aan bedrijfsgegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel) en 51 interviews met personen die nauw betrokken zijn bij de handhavingspraktijk en de keuzes die daarbinnen ten aanzien van de aanpak van organisatiecriminaliteit worden gemaakt (zoals officieren van justitie, parketsecretarissen, beleidsmedewerkers, advocaten en wetenschappers). De strafbladenanalyse geeft een beeld van de strafrechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit (welke delicten en afdoeningsmodaliteiten?). De interviews bieden duiding.

Het gros van de interviews is binnen het Openbaar Ministerie en in het bijzonder binnen het met de aanpak van financieel-economische criminaliteit belaste Functioneel Parket afgenomen. Voor de strafbladenanalyse geldt dat vier verschillende ‘steekproeven’ zijn getrokken. Dit hangt samen met het exploratieve karakter van deze studie. Omdat het theoretische concept ‘organisatiecriminaliteit’ niet naadloos aansluit bij de juridische werkelijkheid

⁴¹³ Zie voor meer informatie over de instrumentalistische visie op rechtshandhaving, o.m. Becker, 1968; 1976; Beccaria, 1764 [1995]; Bentham, 1789[1948]; Bowles e.a., 2008.

⁴¹⁴ In het verleden werd hiervoor ook de term ‘kernbepalingen’ gebruikt. Zie: De Ridder & Struiksmā, 2008; Visser & De Lange, 2007.

waarin een dergelijk overkoepelend begrip ontbreekt, en omdat justitiële gegevens in principe niet zijn bedoeld voor het doen van empirisch onderzoek, is er in het kwantitatieve deel van de studie voor gekozen om ‘de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit’ op verschillende wijzen te operationaliseren, namelijk als: 1) de strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen; 2) de strafrechtelijke aanpak van fraude; 3) de strafrechtelijke aanpak van commune criminaliteit; en 4) de strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen. Tezamen leveren deze steekproeven een veelzijdig en relatief compleet beeld op van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit.

5. De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen

Hoofdstuk 5 beschouwt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit als de aanpak van alle strafbare feiten die door rechtspersonen worden begaan. Het hoofdstuk bespreekt een steekproef, bestaande uit ruim duizend strafbladen van rechtspersonen. De eerste belangrijke conclusie die op basis van het vijfde hoofdstuk kan worden getrokken, is dat strafrechtelijk geregistreerde rechtspersonen betrekkelijk klein zijn. Gemiddeld bestaan ze uit 12 werkzame personen en hebben ze een vermogen van ongeveer €2,8 miljoen. In vergelijking met de totale populatie gaat het vaak om rechtspersonen waarbij slechts één iemand werkzaam is, terwijl rechtspersonen met tien of meer werkzame personen ten opzichte van de totale populatie juist ondervertegenwoordigd zijn. Voorts blijkt dat een groot deel van de strafbare feiten waarmee rechtspersonen in verband worden gebracht (47%) uit verkeersdelicten bestaat en dat veel delicten buitengerechtelijk (81,2%) en middels lage financiële sancties (gemiddelde transactiebedrag: €656,40; gemiddelde geldboetebedrag: €916,78) worden afgedaan. Maar zijn verkeersdelicten wel aan te merken als organisatiecriminaliteit?

6. De strafrechtelijke aanpak van fraude

Hoofdstuk 6 richt zich daarom specifiek op de strafrechtelijke aanpak van *fraude*. Dit omdat organisatiecriminaliteit in het maatschappelijk verkeer vaak met de term ‘fraude’ wordt geassocieerd. Centraal staan de delicten valsheid in geschrift, witwassen, fiscale fraude en handelen met voorkennis. Uitsluitend financieel-economische criminaliteit dus.⁴¹⁵ In totaal werden bij-

⁴¹⁵ Het zesde hoofdstuk is het enige hoofdstuk waarin naast rechtspersonen ook de strafrechtelijke aanpak van fraudedelicten begaan door natuurlijke personen werd bestudeerd. Echter, veel van de fraudedelicten die natuurlijke personen begaan zijn te typeren als ‘uitkeringsfraude’, ‘samenwoonfraude’ en ‘zwart werk’. Dergelijke delicten worden doorgaans niet in een organisatorische context in evenmin in het belang van een organisatie gepleegd. Uit-

na 800 strafbladen die melding maken van minimaal één van deze delicten bestudeerd.

De strafrechtelijke aanpak van fraude blijkt vooral op artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht ('valsheid in geschrift') te zijn gestoeld. Meer dan 70 procent (71,8%) van de in hoofdstuk 6 bestudeerde strafbare feiten betreft 'valsheid in geschrift'. Artikel 225 Sr is dus '*a prosecutor's darling*' (Backx & Van der Landen, 2011: 76). Voorts blijkt de strafrechtelijke aanpak van fraude te worden gekenmerkt door in relatieve zin weliswaar hogere, maar in absolute zin nog steeds niet buitengewoon hoge financiële sancties (gemiddelde transactiebedrag: €12.642,-; gemiddelde geldboetebedrag: €19.810,31).

De meest opvallende uitkomst van het zesde hoofdstuk is echter dat officieren van justitie bij de strafrechtelijke bestrijding van fraude het aanpakken van natuurlijke personen verkiezen boven het aanpakken van rechtspersonen. Meer dan zeventig procent van de buitengerechtelijke afdoeningen van fraudefeiten begaan door rechtspersonen bestaat uit een beslissing tot niet (verdere) vervolging (sepot). Bij maar liefst de helft van alle sepot is de sepotgrond gelegen in de keuze om niet de rechtspersoon maar de leidinggever te vervolgen.

De strafrechtelijke aanpak van rechtspersonen blijkt te worden geplaagd door zowel praktische als verbeeldingsbarrières. Bij praktische barrières gaat het in de eerste plaats om de onmogelijkheid om rechtspersonen een gevangenisstraf op te leggen. Daarnaast doen zich situaties voor waarin met een financiële sanctie 'niets meer te halen valt' omdat de rechtspersoon bijvoorbeeld niet langer bestaat. Verbeeldingsbarrières komen voort uit het abstracte karakter van de rechtspersoon. De rechtspersoon heeft '*no soul to damn and no body to kick*' (Coffee, 1981). Veel van de geïnterviewde officieren van justitie en parketsecretarissen beschrijven de relatie tussen het van oudsher retrospectieve en vergeldende strafrecht enerzijds en de figuur van de rechtspersoon anderzijds als 'onnatuurlijk', 'geforceerd', 'ongelukkig' en als een 'gedeeltelijke *mismatch*'. Het verbeeldingsvermogen dat nodig is om in te zien dat rechtspersonen ook 'echte' personen kunnen zijn is niet bij alle handhavers aanwezig, of wordt door hen als niet aanwezig verondersteld bij het grote publiek aan wie een groot deel van de boodschappen die het OM verkondigt gericht is.

eindelijk bleek het op basis van de beschikbare data dus niet mogelijk om ook natuurlijke personen bij het onderzoek te betrekken. Zie voor de patronen in de criminele ontwikkeling van fraudeurs: Van Onna e.a., 2014.

7. De strafrechtelijke aanpak van commune criminaliteit

Organisatiecriminaliteit behelst echter meer dan alleen financieel-economische criminaliteit. Daarom staat het zevende hoofdstuk in het teken van de strafrechtelijke aanpak van niet-financieel-economische criminaliteit. Rechtspersonen kunnen zich in beginsel schuldig maken aan dezelfde strafbare feiten als waarvoor natuurlijke personen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld (Keupink, 2011; Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008). Dit betekent dat zij niet alleen vanwege financieel-economische criminaliteit, maar ook vanwege criminaliteit met fysieke schade strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. In hoofdstuk zeven wordt daarom gekeken naar de strafrechtelijke aanpak van commune feiten die door rechtspersonen worden begaan. Aan de basis van dit hoofdstuk staat een bestand van 400 strafbladen van rechtspersonen.

Uit hoofdstuk 7 komt naar voren dat rechtspersonen maar weinig in verband worden gebracht met niet-financieel-economische criminaliteit. Van alle commune feiten die op strafbladen van rechtspersonen staan vermeld, betreft ruim tachtig procent (80,4%) een vermogensmisdrijf. Delicten in de categorieën 'vernietiging en openbare orde', 'geweld en seksuele misdrijven' en 'overige commune misdrijven' zijn beduidend minder vaak terug te vinden op een strafblad van een rechtspersoon. Ze komen echter wel voor. Zo werd er bijvoorbeeld enkele keren strafrechtelijk ingegrepen op basis van 'deelname aan een criminele organisatie', 'dood door schuld', 'vernietiging', 'brandstichting' en zelfs 'afluisteren'.

Bij de strafrechtelijke aanpak van niet-financieel-economische criminaliteit gaat het om relatief grote rechtspersonen (gemiddeld aantal werkzame personen: +/- 74). Verder worden er ook hogere sancties opgelegd (gemiddelde transactiebedrag: €74.435,68⁴¹⁶; gemiddelde geldboetebedrag: €18.671,06).

8. De strafrechtelijke aanpak van grote ondernemingen

Hoofdstuk 8 heeft betrekking op de laatste steekproef, namelijk de strafrechtelijke aanpak van strafbare feiten waarmee de grootste ondernemingen van Nederland blijken hun eventuele strafblad in verband worden gebracht. De bekendste kwantitatieve studies naar organisatiecriminaliteit, zijn die van Sutherland (1949; 1983) en Clinard en Yeager (1980). Volgens deze auteurs zouden grote en machtige bedrijven in staat zijn om hun gedrag grotendeels

⁴¹⁶ Mede vanwege het relatief lage aantal transacties is de spreiding echter groot.

buiten de sfeer van het strafrecht te houden. Daarom wordt er in het laatste kwantitatieve hoofdstuk ingezoomd op de vraag in hoeverre de 237⁴¹⁷ grootste in Nederland gevestigde rechtspersonen strafrechtelijk geregistreerd staan en op welke wijze hun delicten worden afgedaan.

Wat blijkt? Bijna tachtig procent van de grootste in Nederland ingeschreven rechtspersonen bezit geen strafblad. De vijftig rechtspersonen waarvan wel justitiële gegevens in het Justitieel Documentatiesysteem zijn opgenomen, worden vooral met milieudelicten in verband gebracht (67%). Vaak gaat het daarbij om betrekkelijk technische en eenvoudige strafbare feiten. De sancties die grote rechtspersonen krijgen te verwerken, zijn – zeker wanneer afgezet tegen de omvang van deze organisaties (gemiddeld aantal werkzame personen: 12.741; gemiddelde omzet: €4,3 miljard; gemiddelde vermogen: €27,4 miljard; gemiddelde winst: €294,5 miljoen) – doorgaans niet uitzonderlijk hoog (gemiddelde transactiebedrag: €32.791,54; gemiddelde geldboetebedrag: €5.059,45). Opvallend is voorts de voorkeur die officieren van justitie en parketsecretarissen hebben voor het buitengerechtelijk afdoen van delicten die zijn begaan door grote rechtspersonen.

9. Het strafrechtelijk aanpakken van organisatiecriminaliteit

Waar de hoofdstukken 5 tot en met 8 in kaart brengen met welke strafbare feiten rechtspersonen in verband worden gebracht en hoe deze worden afgedaan, daar geeft het negende hoofdstuk duiding aan deze kwantitatieve resultaten.

De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit blijkt een complex proces waarop veel uiteenlopende en met elkaar samenhangende factoren van invloed zijn. Deze factoren kunnen worden onderverdeeld in micro-, meso- en macrofactoren. De microfactoren kunnen op hun beurt worden onderverdeeld in drie subclusters, te weten de kenmerken van de overtreding en de overtreder, de persoonlijke achtergrond en attitudes van de handhaver, en de interacties tussen handhaver en overtreder. Bij de mesofactoren gaat het om de organisatorische setting, terwijl de macrofactoren betrekking hebben op de maatschappelijke, economische en politieke context. Meer concreet wordt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit gestuurd door de toegenomen maatschappelijke aandacht voor en afgenomen morele ambivalentie ten aanzien van voornoemd fenomeen, maar geremd en in een andere richting gestuurd door *New Public Management* en capaciteitsbeper-

⁴¹⁷ Er werden 250 strafbladen opgevraagd, maar ik ontving uiteindelijk 237 unieke strafrechtelijke uittreksels.

kingen. Verbeeldings- en praktische barrières zorgen ervoor dat rechtspersonen vaker dan natuurlijke personen buitengerechtelijk worden aangepakt.

Qua buitengerechtelijke afdoening van organisatiecriminaliteit voeren ‘standaardtransacties’ voor veelvoorkomende delicten in kwantitatief opzicht de boventoon. In het geval van complexere zaken waarbij grote ondernemingen zijn betrokken, maakt het OM graag gebruik van zogenoemde ‘maatwerktransacties’: in de vorm van een transactie komen het OM en de onderneming een omvangrijk pakket aan maatregelen overeen, doorgaans gekoppeld aan een persbericht en de betaling van een aanzienlijke geldsom, maar zonder openbaar strafproces en eventuele schuldvaststelling door een onafhankelijke rechter. Behalve praktische barrières, spelen hierbij ook de economische belangen die grote ondernemingen vertegenwoordigen een rol. Immers, een openbaar strafproces brengt voor dergelijke ondernemingen grote (reputatie)risico’s met zich mee. Dit terwijl grote ondernemingen veel werkgelegenheid bieden, aanzienlijke belastingsommen afdragen, kortom, belangrijk zijn voor de regionale of landelijke economie. Principes als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en transparantie worden bij tijd en wijle dus overschaduwd door een breed gedragen gevoel om ‘te roeien met de riemen die je hebt’. Binnen de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit prevaleert functioneel pragmatisme.

Hoofdstuk 9 maakt duidelijk dat de kwantitatieve resultaten uit de vorige hoofdstukken enige nuancering behoeven. Het is inderdaad zo dat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit zich qua aantallen zaken voornamelijk richt op veelvoorkomende en relatief eenvoudige delicten. In tijd en energie uitgedrukt, besteden officieren van justitie en parketsecretarissen – zeker die van het Functioneel Parket – echter veel meer aandacht aan de aanpak van grote, complexe en betekenisvolle zaken.

10. Samenvattende en concluderende beschouwingen

De praktijk van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit wijkt al met al dus af van het theoretische en beleidsmatige ideaal. In werkelijkheid wordt het strafrecht niet uitsluitend noch voornamelijk ingezet ter bestrijding van betekenisvolle zaken. Evenmin is het gros van de opgelegde sancties van dien aard dat daarmee overtuigende morele boodschappen worden verkondigd. In werkelijkheid wordt de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit gekenmerkt door een balanceeract tussen kwantiteit (een bepaald aantal zaken) en kwaliteit (een bepaald type zaken). Uiteindelijk bestaat de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit uit een mix van enerzijds een grote bulk aan veelvoorkomende en eenvoudige delicten die zo

arbeidsextensief mogelijk worden afgedaan, en anderzijds uit een veel beperkter aantal grote strafzaken waarmee men de expressieve functie van het strafrecht zo goed mogelijk probeert te benutten.

Ideaal en werkelijkheid lopen dus uiteen. Het strafrecht kan een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van schadelijk organisatiegedrag. Verbeeldingskracht is daarbij – zeker waar de verdachte een rechtspersoon betreft – onontbeerlijk. Meer dan ieder ander rechtsgebied is juist het strafrecht in staat om organisaties tot leven te wekken. Het strafrecht kan diep graven, is herkenbaar en spreekt tot de verbeelding. Om deze eigenschappen te preservareren en optimaal te benutten, dient continu de vraag te worden gesteld of de juiste zaken goed worden afgedaan. Dit onderzoek biedt daarbij stof tot reflectie. Hopelijk zet het aan tot een (verdere) optimalisering van de bijdrage van het strafrecht aan de bestrijding van schadelijk organisatiegedrag. Het strafrechtelijk aanpakken van organisatiecriminaliteit is en blijft hoe dan ook een kwestie van leren laveren tussen ideaal en werkelijkheid.

SUMMARY

Between ideal and reality. An empirical study of the criminal justice approach to organisational criminality in the Netherlands

1. The criminal justice approach to organisational criminality

The phenomenon of organisational criminality has attracted a great deal of political and public interest. This should not be surprising given the damage caused by organisational criminality to the economy, the environment and the foundations of society. Organisational criminality erodes the integrity of the economic system and the administration of (criminal) justice (Van Waarden, 2006). In essence, organisational criminality constitutes a violation of trust (Sutherland, 1940; 1949; 1983) and trust is essential to the functioning of our asymmetrical information society (Komter et al., 2000). All in all, organisational criminality is one of the most undermining forms of criminality (cf. Functioneel Parket, 2013).

Organisational criminality is not just a bad thing in itself; it is also the case that we, as a society, are taking an increasingly dim view of it (Cullen et al., 2009). The moral ambivalence regarding organisational criminality has decreased over the last few decades. Partly as a result of this development, organisational criminality has come under greater societal scrutiny. Not only in political debates, but also in films, TV series and theatre productions questions are raised as to how organisational criminality should be dealt with. The criticism of, for instance, high and unusual transactions or settlements is often harsh. But to what extent do public discussions about the approach to organisational criminality provide us with an accurate representation of reality?

Research into the *criminal justice* approach to organisational criminality is particularly interesting now that criminal law is no longer the only instrument used to combat organisational criminality. Other instruments are often less time-consuming and costly. Administrative fines in particular have developed into a serious alternative (Mein, 2015). At the same time, criminal justice is unique in its moral import and societal transparency and recognisability (Snider, 1990; Coffee, 1991; Simester & Von Hirsch, 2011; Green, 2006; Beckers & Van Erp, 2012). It is, however, not clear how these qualities are being put into practice.

Despite the above, relatively little research has been conducted on the criminal justice approach to organisational criminality (Friedrichs, 2010). Whereas the performance of the criminal law chain is periodically assessed

by means of studies such as *Criminaliteit en Rechtshandhaving* (De Heer-de Lange & Kalidien, 2014), similar records on the approach to organisational criminality are lacking (Clinard et al., 1979; Reis & Biderman, 1980; Shapiro, 1984; Van den Bergh et al., 2002; Van de Bunt & Huisman, 2004; 2007; Huisman, 2001). We therefore know little about how criminal law is used when it is not dealing with conventional criminality and conventional criminals, but with organisational criminality and organisational criminals.

The present, mainly descriptive, study is unique in its kind. Most research into organisational criminality consists of qualitative case studies (Braithwaite, 1985; Ermann & Lundman, 1982; Punch, 1996; Huisman, 2001; Friedrichs, 2010) and often focuses on the harmful behaviours instead of on the criminal justice approach. Furthermore, the best-known large-scale quantitative studies either do not confine themselves to criminal justice (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980) or mostly focus on individual white-collar criminals instead of organisations breaching the law (Weisburd & Waring, 2001; Weisburd et al., 1991). The most relevant Dutch (qualitative) study in this area focuses on the nature of organisational criminality, its underlying causes and the ways in which this type of criminality could best be tackled (Van den Berg et al., 2002). In other words, a quantitative and qualitative study on the practice of the criminal justice approach to organisational criminality does not currently exist.

The aim of this study is to describe and interpret the criminal justice approach to organisational criminality. The research was guided by the following three questions:

1. *What is the nature and scale of registered organisational criminality?*
2. *How is organisational criminality dealt with by the criminal justice system?*
3. *When is organisational criminality taken up by the criminal justice system, and how are criminal justice settlements (including amounts/durations) decided?*

2. Organisational criminality and criminal justice

Before I analyse the Dutch practice in more detail, chapter 2 first examines the existing literature in the area of the criminal justice approach to organisational criminality. Organisational criminality is defined as ‘the totality of infractions of the law, committed individually or collectively, by members of a respected and bona fide organisation within the framework of the execution of organisational tasks’ (cf. Van de Bunt, 1992).

What do we already know based on previous studies, even though these studies are usually Anglo-Saxon and often dated? First of all, we know that a criminal justice settlement of organisational criminality is a quantitative exception (Sutherland, 1949; 1983; Clinard & Yeager, 1980; Shapiro, 1984). When conduct is criminally prosecuted, it usually concerns a relatively simple offence, committed by an unknown and not very wealthy perpetrator (Weisburd et al., 1991; Shapiro, 1980; 1984; 1985). It further appears that the punishment for organisational criminality is relatively lenient (Shapiro, 1984; Weisburd et al., 1991; Levi, 1987). Criminological research into the factors influencing the criminal justice approach to organisational criminality shows that such offences are not intentionally 'covered with the cloak of charity', but rather that there are structural problems and obstacles standing in the way of more severe sentences for organisational criminality (Hawkins, 1984; 2002; Hutter, 1997; Croall, 1993; Benson & Walker, 1988; Braithwaite, 1982; 1992; Coffee, 1980; 1981; Cohen, 1989; 1991; 1992; 1996; Frank et al., 1989; Hagan et al., 1980; Hagan & Parket, 1985; Hagan & Palloni, 1986; Katz, 1979; Benson & Cullen, 1998; Waring & Weisburd, 2001, Almond, 2009).

3. The policy ideal: criminal law as optimum remedium

Chapter 3 describes the policy ideal of the criminal justice approach to organisational criminality. What should the criminal justice approach to organisational criminality look like according to Dutch legislators and policymakers? In the policy ideal, criminal justice forms an integral part of a programme-based approach. This means that, in consultation and cooperation with administrative and private partners, the most effective method of settlement should be found for every concrete case (the so-called *optimum remedium* idea). Criminal justice should thereby not be seen as a means to solve problems, but rather as a signalling instrument to communicate certain messages to the public and activate law enforcement partners.

The policy is thus dominated by an instrumentalist view of law enforcement, whereby particular attention is paid to the expressive function of criminal justice. Within the legal and policy framework the option of imposing a prison sentence, far-reaching coercive measures and special investigative powers (truth finding), the moral import, and the public interest that is at stake determine the answer to the question whether and, if so, how criminal law is used to combat organisational criminality. The idea is that criminal justice should be reserved for significant cases (Functioneel Parket, 2012) in an open context and sanctions need to be attuned to the nature of the offence,

the nature of the offender, the profits earned and the question of recidivism (Bröring et al., 2012).

4. Research methods

Whereas chapters 2 and 3 describe the theoretical framework and the policy ideal, chapter 4 outlines the design and methodology of the present empirical study on the criminal justice approach to organisational criminality in the Netherlands. The research is characterised by method triangulation and is based on an extensive review of the literature and a document analysis, a large quantitative study of criminal records (over 2500 criminal records from the Judicial Documentation System, coupled with company data from the Trade Register of the Chamber of Commerce) and 51 interviews with persons closely involved in the practice of enforcement and the choices being made regarding the approach to organisational criminality (such as public prosecutors, support staff, policy advisers, lawyers and academics). The analysis of criminal records provides a picture of the criminal settlement of organisational criminality (which offences and settlement modalities?). The interviews offer interpretation.

The bulk of the interviews were conducted within the Public Prosecution Service and in particular the National Public Prosecutor's Office for Financial, Economic and Environmental Offences. For the analysis of criminal records four different 'samples' were drawn. This is related to the explorative character of the present study. Because the theoretical concept of 'organisational criminality' does not match seamlessly with the legal reality where such an overarching concept is lacking, and because judicial records are in principle not designed to accommodate empirical research, the decision was made in the quantitative part of the study to operationalise 'the criminal justice approach to organisational criminality' in different ways, namely as: 1) the criminal justice approach to legal persons; 2) the criminal justice approach to fraud; 3) the criminal justice approach to general criminality; and 4) the criminal justice approach to large companies. Together, these samples provide a multifaceted and relatively complete picture of the criminal justice approach to organisational criminality.

5. The criminal justice approach to legal persons

Chapter 5 considers the criminal justice approach to organisational criminality as the approach to all criminal offences committed by legal persons. The chapter discusses a sample consisting of over a thousand criminal records of legal persons. The first main conclusion to be drawn from chapter 5 is that

criminally registered legal persons are relatively small. On average they have 12 persons employed and assets of approximately €2.8 million. Compared to the total population these are often legal persons with only one person employed, while legal persons with ten or more persons employed are underrepresented compared to the total population. It also appears that a large proportion of the criminal offences connected to legal persons (47%) consists of traffic offences and that many offences (81.2%) are settled out of court and by means of modest financial sanctions (average transaction amount: €656.40; average fine: €916.78). But do traffic offences really amount to organisational criminality?

6. The criminal justice approach to fraud

Chapter 6 therefore focuses specifically on the criminal justice approach to *fraud*. This is because organisational criminality in society is often associated with this term. The main offences are forgery of documents, whitewashing, fiscal fraud and insider trading. It is therefore confined to financial-economic criminality.⁴¹⁸ In total, almost 800 criminal records mentioning at least one of these offences was studied.

The criminal justice approach to fraud appears to be mainly based on article 225 of the Criminal Code ('falsification of documents'). More than 70 per cent (71.8%) of the criminal offences studied in chapter 6 involved 'falsification of documents'. Article 225 of the Criminal Code is therefore 'a prosecutor's darling' (Backx & Van der Landen, 2011:76. Furthermore, the criminal justice approach to fraud appears to be characterised by financial penalties that although higher in the relative sense are still not extraordinarily high in the absolute sense (average transaction amount: €12,642; average fine: €19,810.31).

The most striking finding in the sixth chapter is, however, that when combating fraud through the criminal courts, public prosecutors choose to prosecute natural persons rather than legal persons. More than seventy per cent of out-of-court settlements involving fraud committed by a legal person results in a decision not to prosecute. Almost half of the decisions not to pro-

⁴¹⁸ The sixth chapter is the only chapter that studies the criminal justice approach to fraud offences committed by both legal persons and natural persons. However, many fraud-related offences committed by natural persons can be characterised as 'benefits fraud', 'cohabitation fraud' and 'undeclared work'. Such offences are not committed either within an organisational context or in the interests of an organisation. Eventually, it appeared on the basis of the available data that it was not possible to also include natural persons in the study. For patterns in the criminal development of fraudsters, see Van Onna, 2014.

secute are based upon a decision to prosecute the manager instead of the legal person.

The criminal justice approach to legal persons seems to be plagued by both practical and perception-related obstacles. The practical obstacles mainly concern the fact that it is impossible to impose a prison sentence on a legal person. Situations may also arise in which 'there is nothing to gain' by imposing a financial penalty because, for example, the legal person no longer exists. Perception-related obstacles derive from the abstract nature of the legal person. A legal person has 'no soul to damn and no body to kick' (Coffee, 1981). Many of the interviewed public prosecutors and public prosecutors' clerks describe the relationships between the traditionally retrospective and retaliatory criminal law on the one hand and on the other hand, the figure of the legal person, perceived as being 'unnatural', 'forced', 'unfortunate' and a 'partial mismatch'. Not all law enforcers have the powers of imagination that are needed to see that legal persons can also be 'real persons'. They may also assume that the general public to whom a great deal of the messages that they propagate is addressed are equally lacking in this ability.

7. The criminal justice approach to general criminality

Organisational criminality covers more than just financial-economic criminality. Therefore the seventh chapter deals with the criminal justice approach to non-financial-economic criminality. In principle, legal persons may be guilty of the same criminal offences as those that natural persons can be held criminally liable for (Keupink, 2011; Kesteloo, 2013; Mulder & Doorenbos, 2008). This means that they may not only be prosecuted for financial-economic criminality, but also for criminality involving physical damage. Chapter 7 therefore examines the criminal justice approach to offences under general criminal law committed by legal persons. This chapter is based on a dossier of 400 criminal records of legal persons.

Chapter 7 reveals that legal persons are hardly ever associated with non-financial-economic criminality. Out of all the offences under general criminal law stated on the criminal records of legal persons, over eighty per cent (80.4%) are related to a property crime. The criminal records of a legal person are much less likely to contain offences in categories such as 'vandalism and public order', 'violence and sexual offences', or other 'offences under general criminal law'. However, this does occur. For example, there have been several prosecutions on the basis of 'participation in a criminal organisation', 'culpable homicide' 'vandalism', 'arson' and even 'bugging'.

The criminal justice approach to non-financial-economic criminality involves relatively large legal persons (average number of people employed: +/- 74). Furthermore, higher penalties are imposed (average transaction amount: €74,435.68⁴¹⁹; average fine: €18,671.06).

8. The criminal justice approach to large companies

Chapter 8 examines the most recent sample, namely the criminal justice approach to criminal offences involving the largest companies in the Netherlands, as shown by any criminal records they may have. The best known quantitative studies into organisational criminality were conducted by Sutherland (1949; 1983) and Clinard and Yeager (1980). According to these authors, large and powerful companies are usually able to keep their conduct outside the scope of criminal law. For this reason, the final quantitative chapter zoomed in on the question of the extent to which the 237⁴²⁰ largest legal persons established in the Netherlands were registered in the criminal records and the way in which their offences were dealt with.

This revealed that almost eighty per cent of the largest legal persons registered in the Netherlands did not possess a criminal record. The fifty legal persons whose offences could be found in the Judicial Documentation System were mainly involved in environmental offences (67%). These criminal offences were often relatively technical and simple. The penalties imposed on these large legal persons were not exceptionally high – especially when one considers the scope of these organisations (average number of employees: 12.741; average turnover: €4.3 billion; average capital: €27.4 billion; average profit: €294.5 million), (average transaction amount: €32,791.54; average fine: €5,059.45). Also striking is the preference displayed by public prosecutors and public prosecutors' clerks for settling offences involving large legal persons out of court.

9. The criminal justice approach to tackling organisational criminality

Whereas chapters 5 to 8 examine which criminal offences are associated with legal persons and how they are settled, the ninth chapter interprets these quantitative results.

The criminal justice approach to organisational criminality appears to be a complex process that is influenced by many divergent and connected

⁴¹⁹ The distribution is, however, large due to the relatively low number of transactions.

⁴²⁰ 250 criminal records were requested, but I eventually received 237 unique extracts of criminal proceedings.

factors. These factors can be sub-divided into micro, meso and macro factors. The micro-factors may, in turn, be sub-divided into three sub groups: the features of the offence and the offender; the personal background and attitudes of the law enforcer, and the interactions between the law enforcer and the offender. The meso-factors concern the organisational setting, while the micro-factors are related to the societal, economic and political context. In more concrete terms, the criminal justice approach to organisational criminality is spurred on by the increase in societal interest in and decline in moral ambivalence with regard to the aforementioned phenomenon, but is inhibited and steered in a different direction by *New Public Management* and limited capacity. Due to perception-related and practical obstacles, legal persons are dealt with out of court more often than natural persons.

The main focus in the out-of-court settlement of organisational criminality is on 'standard transactions' offences that occur often in quantitative terms. In the event of more complex cases involving large companies, the Public Prosecution Service likes to make use of so-called customised transactions, whereby the Public Prosecution Service and the company agree upon a comprehensive package of measures in the form of a transaction, linked to a press release and payment of a considerable sum of money, but without public criminal proceedings and the establishment of guilt by an independent court. This is largely influenced not only by practical obstacles, but by the economic interests that large companies represent. Public criminal proceedings would pose severe risks to such companies and their reputations. Large companies provide many employment opportunities and pay considerable sums in tax: in short, they are extremely important to the regional or national economy. Principles such as equality before the law, legal certainty and transparency are therefore overshadowed from time to time by a broadly supported feeling that 'you have to make do with the means available to you'. Functional pragmatism prevails within the criminal justice approach to organisational criminality.

Chapter 9 makes clear that the quantitative results from the previous chapters require a degree of nuance. It is true that in terms of numbers the criminal justice approach to organisational criminality is mainly focused on commonly occurring and relatively simple offences. Expressed in terms of time and energy, public prosecutors and their clerks – especially those working in the National Public Prosecutor's Office for Financial, Economic and Environmental Offences (FP) – pay much more attention to their approach to large, complex and significant cases.

10. Summarising and concluding observations

In practice, the criminal justice approach to organisational criminality already deviates from the ideal set out in theory and policy. In reality, criminal law is not used exclusively or even predominantly to combat significant cases. Neither are the majority of the sanctions imposed of a nature that would convey any convincing moral message. In reality, the criminal justice approach to organisational criminality is characterised by a balancing act between quantity (a specific number of cases) and quality (a specific type of cases). At the end of the day, the criminal justice approach to organisational criminality is a mix consisting on the one hand of the large bulk of frequently occurring, simple offences that must be settled as labour extensively as possible and on the other hand, of a much more limited number of major criminal cases whereby the expressive function of criminal law is used as effectively as possible.

Ideals therefore, do not correspond to reality. Criminal law can make a very important contribution to combating harmful conduct on the part of organisations. The ability to use one's imagination – particularly when the suspect is a legal person – is indispensable. Criminal law – more than any other area of the law – has the power to give organisations a wake-up call. Criminal law can dig deep; it is recognisable and it speaks to the imagination. In order to preserve these qualities and use them optimally, it is necessary to continue asking the question of whether the right cases are being settled properly. This study offers some food for thought. Hopefully it will encourage further optimisation of the contribution that criminal law is making to combating harmful behaviour by organisations. The criminal justice approach to organisational criminality is, however, and will continue to be a matter of learning to steer a middle course between the ideal and reality.

CURRICULUM VITAE

Joep Beckers werd geboren op 7 december 1984 in Venlo. In dezelfde stad behaalde hij in 2003 zijn gymnasiumdiploma aan het Valuascollege. Na een propedeuse Nederlands Recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen vervolgde hij deze studie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast begon hij in Rotterdam met de opleiding Criminologie. Op laatstgenoemd terrein specialiseerde Joep zich in Beleid en Rechtshandhaving en Grootstedelijke Vraagstukken. In 2008 studeerde hij af (cum laude).

Tijdens zijn studie begeleidde Joep als mentor eerstejaars criminologiestudenten. Daarnaast droeg hij als junior onderzoeker bij aan een kwalitatief onderzoek naar huisvestingsmogelijkheden voor ongedocumenteerde vreemdelingen. Direct naar zijn afstuderen begon Joep als wetenschappelijk onderzoeker en docent bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. In 2009 startte hij met het onderhavige promotieonderzoek.

Joep combineerde de werkzaamheden voor zijn promotieonderzoek met verscheidene andere activiteiten. Zo gaf en coördineerde hij colleges en werkgroepen binnen zowel de bachelor als de master Criminologie. Terugkerende thema's hierbij waren methoden en technieken van criminologisch onderzoek (zowel kwantitatief als kwalitatief), theoretische criminologie, sociologie, actoren in de rechtshandhaving, en financieel-economische criminaliteit. Joep publiceerde over uiteenlopende thema's als de positie van het Openbaar Ministerie, de klokkenluidersproblematiek, en mediaberichtgeving over witteboordencriminaliteit.

Naast zijn onderzoeks- en onderwijswerkzaamheden besprak Joep in een driemaandelijks bijdrage aan het KwartaalSignaal van juridisch vakblad *ArsAequi* recente ontwikkelingen op het terrein van de criminologie. Ook was hij lid van de Onderwijscommissie Criminologie en vertelde hij als columnist van *CIA-magazine*, het blad van studievereniging Criminologie in Actie, periodiek over zijn ervaringen als jonge docent binnen het veranderende universitaire onderwijs. Tevens nam Joep als begeleider deel aan het EQUAL-programma, bedoeld voor getalenteerde eerstegeneratiestudenten.

Zijn onderzoeken presenteerde Joep op diverse nationale en internationale congressen. Ook was hij van 2010 tot en met 2014 secretaris van de *European Working Group on Organisational Crime*. In die hoedanigheid was hij onder meer verantwoordelijk voor het verschijnen van een driemaandelijks internationale nieuwsbrief, het organiseren van verschillende panelsessies tijdens Europese congressen en was hij betrokken bij de totstandko-

ming van *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe* (verschenen in 2015).

Sinds 2015 werkt Joep als senior gedragswetenschapper bij de Nederlandse Zorgautoriteit in Utrecht. Daarnaast is hij lid van de redactie van het Tijdschrift voor Toezicht.